DER ENTSCHEIDUNGSPROZESS IN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG

AUS BETRIEBSWIRTSCHAFTLICHER SICHT

D i s s e r t a t i o n

zur Erlangung des wirtschaftswissenschaftlichen Doktorgrades
der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der Georg-August-Universität zu Göttingen

vorgelegt
von

Gerd Rohlfing
aus Eickhorst

G ö t t i n g e n 1973

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41534919_0001

DER ENTSCHEIDUNGSPROZESS IN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG

AUS BETRIEBSWIRTSCHAFTLICHER SICHT

D i s s e r t a t i o n

zur Erlangung des wirtschaftswissenschaftlichen Doktorgrades
der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der Georg-August-Universität zu Göttingen

vorgelegt
von

Gerd Rohlfing
aus Eickhorst

G ö t t i n g e n 1973

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Berichterstatter: Prof. Dr. Wolfgang Lücke

Mitberichterstatter: Prof. Dr. Jürgen Bloech

Tag der mündlichen Prüfung: 7. Februar 1973

GLIEDERUNG UND INHALTSVERZEICHNIS

Seite:

1. EINFÜHRUNG

11. Der Wandel der Staatsauffassung 1

12. Die öffentliche Verwaltung in Forschung und Lehre der Betriebswirtschaftslehre 4

13. Ziel, Methode und Gegenstand der Untersuchung 11

131. Die betriebswirtschaftlichen Ausgangsfragen 11

132. Die Analyse des Entscheidungsprozesses 12

133. Abgrenzung und Aufbau 15

2. DER BETRIEBSTYP DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG

21. Die Typenbildung als erkenntnistheoretische Methode 17

22. Systemindifferente Tatbestände 18

221. Verwaltung als System produktiver Faktoren 18

2211. Informationsstrom und Entscheidungsprozeß 18

2212. Begriffsbestimmung der Verwaltung und Abgrenzung zur betriebswirtschaftlichen Verwaltung 21

222. Das Prinzip der Wirtschaftlichkeit 23

223. Das finanzielle Gleichgewicht 27

23. Systembezogene Tatbestände 30

231. Autonomie- oder Organprinzip? 30

232. Alleinbestimmung : Mitbestimmung 31

233. Die Zielsetzung 32

24. Ergebnis: Der Betriebstyp der öffentlichen Verwaltung 36

Seite:

3. ENTSCHEIDUNGSVORBEREITUNG:
DAS INFORMATIONSSYSTEM DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG

31. Verwaltung im Regelkreis 39
311. Kybernetik und Verwaltung 39
312. Der dritte Güterstrom: Informationen 43
313. Der Informationsgrad 47
314. Die Phasen der Entscheidungsvorbereitung 51

32. Informationsgewinnung, Informationsquellen 52
321. Externe Informationen 52
3211. Rechtliche Informationen 52
3212. Fallinformationen 53
3213. Rahmeninformationen 54
322. Interne (betriebswirtschaftliche) Informationen 56

33. Informationsspeicherung, insbesondere Rechnungswesen 64
331. Speicherungsformen und -kapazität 64
332. Das Rechnungswesen der Verwaltung: die Kameralistik 68
3321. Grundelemente der Kameralistik 68
3322. Die betriebswirtschaftliche Kritik an der Kameralistik 7o
3323. Bewährung der Kameralistik 72

34. Transformation, Verarbeitung von Informationen 77
341. Formen der Informationsverarbeitung 77
342. Betriebswirtschaftliche Kostenrechnung in der Verwaltung 8o
3421. Kontrolle der Wirtschaftlichkeit 82
3422. Kalkulation öffentlicher Leistungen 87
3423. Finanzwirtschaftlicher und betriebswirtschaftlicher Kostenbegriff 9o
3424. Möglichkeiten einer betriebswirtschaftlichen Gebührenkalkulation 95

Seite:

4. ENTSCHEIDUNGSBILDUNG IN DER VERWALTUNG

41. Der Entscheidungsprozeß im engeren Sinne 98

42. Die Determinanten der Entscheidung 1oo

421. Die Zielsetzung 1oo

422. Die Nebenbedingungen der Zielrealisierung 1o3

4221. Rechtliche Grundsätze des Verwaltungshandelns 1o3

4222. Betriebswirtschaftliche Nebenbedingungen 1o5

43. Entscheidungstypen in der Verwaltung 1o9

431. Nach dem Inhalt: Ziel- und Mittelentscheidungen 1o9

432. Nach dem Freiheitsgrad: Programmierte und nicht programmierte Entscheidungen 11o

433. Nach dem geltenden Recht: Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Entscheidungen (Verwaltungsakte und betriebswirtschaftliche Entscheidungen) 113

5. REALISIERUNG DER ENTSCHEIDUNG (ENTSCHEIDUNGSVOLLZUG)

51. Planung und Organisation in der Verwaltung 118

511. Der Planungsgedanke in der Verwaltung 118

512. Formen der Planung 12o

5121. Die Programmplanung 121

5122. Verbindung von Programm- und Durchführungsplanung 122

5123. Das Programmbudget 125

5124. Die Durchführungsplanung 13o

51241. Investitionsrechnung in der Verwaltung 132

51422. Die Nutzen-Kosten-Analyse 135

51423. Durchführungsplanung in der Verwaltung am Beispiel einer Kapazitätsplanung 143

Seite:

52. Die betriebswirtschaftliche Anpassung der Verwaltung an den wachsenden Staatsbedarf 147

521. Die Entwicklung des öffentlichen Dienstes in Deutschland 147

522. Die betriebswirtschaftliche Elastizität der Verwaltung 153

523. Verwaltungsautomation - Möglichkeiten und Grenzen im Überblick 158

524. Verwaltungsreform: Die Suche nach der optimalen Betriebs- bzw. Verwaltungsgröße 163

5241. Verwaltungsreform als Gebietsreform 163

5242. Betriebswirtschaftliche Gründe und Forderungen der Verwaltungs- bzw. Gebietsreform 166

5243. Das Problem der optimalen Betriebs- bzw. Verwaltungsgröße 169

6. KONTROLLE DER ENTSCHEIDUNGEN (VERWALTUNGSKONTROLLE)

61. Externe Entscheidungskontrolle 186

62. Interne Entscheidungskontrolle 188

7. BETRIEBSWIRTSCHAFTSLEHRE UND ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

71. Betriebswirtschaftliches Denken in der Verwaltung 190

711. Institutionalisierung der Verwaltungsbetriebslehre 191

712. Das Dilemma der Verwaltungsausbildung 193

713. Reform des öffentlichen Dienstes 197

72. Möglichkeiten und Grenzen betriebswirtschaftlicher Betrachtung der Verwaltung 200

1. EINFÜHRUNG

11. Der Wandel der Staatsauffassung

Als Teil der Staatsgewalt ist auch die öffentliche Verwaltung der jeweils herrschenden Staatsauffassung unterworfen, nach der sich Zielsetzung und Aufgaben des Gemeinwesens bestimmen. Während sich noch der bürgerlich-liberale Rechtsstaat des 19. Jahrhunderts im wesentlichen auf die Aufgaben der öffentlichen Ordnung und Sicherheit beschränkte, hat sich nach dem Scheitern des Liberalismus der sog. 'Nachtwächterstaat' zum Staat der Daseinsvorsorge gewandelt, hat sich die Verwaltung zum Leistungsträger mit umfassenden wirtschaftlichen und sozialen Funktionen entwickelt. Es soll hier nicht auf die Ursachen dieser Veränderung eingegangen werden; die A u s w i r k u n g e n zeigen sich neben der Verlagerung von der rechtsanwendenden Verwaltung zur planenden, lenkenden und fördernden Leistungsverwaltung in einem zunehmenden Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt, in einem Anstieg der Beschäftigtenzahl des öffentlichen Dienstes und nicht zuletzt in einem wachsenden Einfluß des Staates auf Wirtschaft und Gesellschaft:
Nachdem ADOLPH WAGNER bereits in der 2. Hälfte des vorigen Jahrhunderts das "Gesetz des wachsenden Staatsbedarfs" festgestellt hatte[1], wurde dieser Wachstumstrend vollends nach den beiden Weltkriegen offenbar. Seit 1913 erhöhte sich das Verwaltungspersonal (bezogen auf die Bevölkerungszahl) um mehr als das Doppelte,[2]

---

1) WAGNER, A.: Allgemeine oder theoretische Volkswirtschaftslehre, Erster Teil: Grundlegung, Leipzig und Heidelberg 1876, S.262 f..

2) STURM, E.: Die Entwicklung des öffentlichen Dienstes in Deutschland, in: ULE, C.H.(Hrsg.): Die Entwicklung des öffentlichen Dienstes, Köln, Berlin, München, Bonn 1961, S. 9 und 11.

vergrößerte sich der Anteil der öffentlichen Ausgaben am Sozialprodukt von 15,7 v.H. auf über 4o v.H.,[1] wobei sich die Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung sogar verfünffachten.[2]

Freilich ist diese Zunahme der Verwaltungstätigkeit kein ausschließliches Phänomen des öffentlichen Sektors; sie ist vielmehr eingebettet in einen säkularen Entwicklungstrend, der durch eine Strukturverlagerung vom Bereich der industriellen Produktion zum Dienstleistungs- und Verwaltungsbereich gekennzeichnet wird. Eine Extrapolation dieser Tendenz führt schließlich zu der von FOURASTIÉ, KAHN und GALBRAITH prognostizierten nachindustriellen Gesellschaft, in der (insbesondere öffentliche) Dienstleistungen zum dominierenden Sektor der Wirtschaft werden.[3]

Für die Betriebswirtschaftslehre stellt sich angesichts dieser Entwicklungstendenzen die Frage, ob sie sich in ihrer Forschungsrichtung weiter auf den Bereich der gewerblichen bzw. privatwirtschaftlichen Wirtschaft beschränkt[4] oder ob sie in ihr Erkenntnisobjekt auch

---

1) KOLMS, H.: Finanzwissenschaft I, 3. Aufl., Berlin 1966, S. 134 f.;
TIMM, H.: Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, Finanzarchiv 1961 (Bd. 21), S. 244.

2) Gemessen in konstanten Preisen.
ANDIC, S./ VEVERKA, J.: The Growth of Government Expenditure in Germany, Finanzarchiv 1963/64 (Bd.23), S. 169 ff..

3) Im Jahre 1969 betrug der Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen 13,6 v.H..
EllWEIN geht davon aus, daß sich dieser Anteil bereits bis 198o verdoppeln und dann rd. 25 v.H. der Erwerbstätigen betragen wird.
EILWEIN, Th.: Verwaltungspolitik in den 7oer Jahren, Godesberg 1968, S. 5o.

4) Vgl. GUTENBERG, E.: Einführung in die Betriebswirtschaftslehre, Wiesbaden 1958, S. 13.

die öffentliche Verwaltung einbezieht. Es steht dabei außer Zweifel, daß die Erfüllung der der Verwaltung zukommenden Aufgaben zugleich betriebswirtschaftliches Handeln bedeutet, indem z.B. die für die Verwaltung erforderlichen Güter und Dienstleistungen bereitgestellt werden. Kam dieser wirtschaftlichen Seite bei der hoheitlichen Eingriffsverwaltung nur sekundäre Bedeutung zu, so gehören bei der heute vorherrschenden Leistungsverwaltung vielfach wirtschaftliche Aufgaben im Rahmen der Daseinsvorsorge zu den eigentlichen Funktionen des Verwaltungshandelns.

12. Die öffentliche Verwaltung in Forschung und Lehre der Betriebswirtschaftslehre

Als vor mehr als einem Jahrzehnt PARKINSON sein pseudowissenschaftliches "Gesetz" vom Wachstum der Verwaltung veröffentlichte und hierdurch eine ausgedehnte Diskussion in der Öffentlichkeit über die behauptete Tendenz zur Selbstausweitung der Verwaltung auslöste,[1] war die Verwaltungswissenschaft zunächst nicht in der Lage, die genannten Thesen und Zuwachsraten exakt zu widerlegen. Es bedurfte erst eines solch skurrilen Außenseiterbeitrags, um das Dilemma der Verwaltungswissenschaft aufzudecken:

Bis in die Gegenwart ist die Verwaltungswissenschaft eine juristisch-dogmatische Disziplin geblieben, die das Erfahrungsobjekt Verwaltung fast ausschließlich unter dem Aspekt des Verwaltungs r e c h t s untersucht. Zweifellos ist die Forderung nach Rechtmäßigkeit der Verwaltung ein wesentliches Merkmal des Rechtsstaates, die rechtlichen Zusammenhänge mögen auch für die bloß rechtsanwendende Eingriffsverwaltung von primärer Bedeutung sein; nach dem Strukturwandel zur Leistungsverwaltung mit wirtschaftlichen und sozialen Aufgaben kann aber das Wesen der Verwaltung mit juristischen Formeln nicht mehr zureichend erfaßt werden.

Die Vernachlässigung des tatsächlichen Verwaltungshandelns hat zu einem "unfertigen Zustand" der Verwaltungswissenschaft geführt, der dem Gewicht der Verwaltung in einer verwalteten Gesellschaft offenkundig wider-

---

1) PARKINSON, C.N.: Parkinson's Law, Boston 1957; vgl. auch Abschnitt 521.

spricht.[1] In der neueren verwaltungswissenschaftlichen Literatur wird daher immer wieder eine Verlagerung der Forschungsrichtung von der rechtlich-normativen Betrachtung hin zu den empirischen Verwaltungsabläufen gefordert; denn "weder im öffentlichen Dienst noch in der privaten Unternehmensführung liegt das Schwergewicht des Verwaltungshandelns beim Rechtsstreit. Die juristisch-dogmatische Verwaltungsrechtslehre, die mit dem Anspruch auftrat, die einzige Wissenschaft von der Verwaltung zu sein, hat die Entstehung einer empirischen und vergleichenden Verwaltungslehre . . . um etwa 60 Jahre verzögert."[2] Vernachlässigt wurde vor allem "die Frage nach der eigentlichen Funktion dieser Verwaltung in Staat und Gesellschaft, die Prinzipien der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungsaufbaus, Aufgaben und Mittel der Verwaltung, das Verfahren und anderes mehr . . . ",[3] kurz: "Es fehlt an einer breiten systematischen Aufhellung der ursächlichen Zusammenhänge, die in der Verwaltung, ihren Einrichtungen und Funktionen bestehen."[4]

---

1) Vgl. MARX, F.M.: Stand der Verwaltungswissenschaft, in: MARX, F.M. (Hrsg.): Verwaltung, Berlin 1965, S. 44.

2) HAUSSLEITER, O.: Verwaltungssoziologie, Baden-Baden 1969, S. 29.

3) v.d. GROEBEN, K.: Die Notwendigkeit einer neuen Verwaltungswissenschaft aus der Sicht der Staatsverwaltung, in: v.d. GROEBEN/SCHNUR/WAGENER: Über die Notwendigkeit einer neuen Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden 1966, S. 11.

4) ULE, C.H.: Parkinsons Gesetz und die deutsche Verwaltung, Berlin 1960, S. 10.

Angesichts dieses Forschungsrückstandes erhebt sich die Frage, ob nicht bei dem Aufbau einer Verwaltungsbetriebslehre auf gesicherte Erkenntnisse benachbarter Wissenschaften zurückgegriffen werden kann. Berücksichtigt man, daß durch den Wandel der Verwaltung zum Leistungsträger unmittelbar produktive Aufgaben im Bereich der Daseinsvorsorge immer gewichtiger werden, daß Organisation und Arbeitsweise der Verwaltung weitgehend einem privatwirtschaftlichen Betrieb entsprechen,[1] dann liegt es nahe, nach einem möglichen Beitrag der Wirtschaftswissenschaften, insbesondere der Betriebswirtschaftslehre, zu fragen.

Im Rahmen der Wirtschaftswissenschaften befaßt sich seit dem Auseinanderfallen der Kameralwissenschaften die Finanzwissenschaft als die "Lehre vom Haushalt der öffentlichen Gebietskörperschaften"[2] mit der "Beschaffung und Bereitstellung der einer öffentlichen Wirtschaft zur Erfüllung ihrer Zwecke erforderlichen Mittel."[3] Damit wird zwar ein gewichtiges (betriebs)-wirtschaftliches Problem der öffentlichen Verbände angesprochen, die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben; der finanzwirtschaftliche Ansatz ist aber andererseits zu eng, um die betriebswirtschaftlichen Sachzusammenhänge voll zu erfassen. Hinzu kommt, daß die A u s gaben der öffentlichen Finanzwirtschaft nur unter dem

---

1) Vgl. FORSTHOFF, E.: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Band, 8. Aufl., München und Berlin 1961, S. 35.

2) JECHT, H.: Öffentliche Finanzwirtschaft, HdSW 3. Band, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1961, S. 708.

3) GERLOFF, W.: Grundlegung der Finanzwissenschaft, in: GERLOFF/NEUMARK (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, Band 1, 2.Aufl., Tübingen 1952, S. 17.

Aspekt g e s a m twirtschaftlicher Auswirkungen auf Sozialprodukt und Beschäftigung untersucht werden. "Es scheint daher und manches deutet darauf hin, daß eher als von der Finanzwissenschaft von einer anderen Seite her, nämlich von der Betriebswirtschaftslehre, eine wissenschaftliche Hilfe, eine Theorie, wie der Staat wirtschaften soll, zu erwarten ist."[1)]

In der Tat ist nicht einzusehen, warum sich die Betriebswirtschaftslehre auf den privat-gewerblichen Bereich der Wirtschaft beschränken sollte. Versteht man unter 'Produktion' nicht nur den technisch-physikalischen Vorgang der Sachgütererzeugung, sondern jede Wertschöpfung durch Hervorbringung von Gütern und Dienstleistungen, dann 'produziert' die öffentliche Verwaltung ebenso wie ein Betrieb der gewerblichen Wirtschaft, ganz abgesehen von der weitgehenden Übereinstimmung hinsichtlich Arbeitsweise und Organisation. Sowohl im öffentlichen als auch im privaten Bereich der Produktionswirtschaft werden Fremdbedarfe durch Güter und Dienstleistungen befriedigt, wobei eine Kombination von Produktionsfaktoren im Prozeß der Leistungserstellung erforderlich wird.[2)]

U n t e r s c h i e d e zeigen sich neben der Rechtsform vor allem in der Art der Leistungen und in der Zielsetzung. Diese abweichenden Kriterien führen aber

---

1) v. DUNGERN, F.: Bürokraten oder schöpferische Beamte? Göttingen 1960, S. 6.

2) Von hier aus erweist es sich als unzutreffend und irreführend, die Wirtschaft des Staates als "öffentlichen Haushalt" zu kennzeichnen, da sich mit diesem Begriff die Vorstellung einer Verbrauchswirtschaft verbindet, die allenfalls für den Eigenbedarf produziert.

nicht zu einer grundsätzlichen Verneinung des Betriebscharakters; sie beeinflussen lediglich den Betriebstyp, d.h. die spezielle Ausrichtung des Betriebes hinsichtlich Zielsetzung und Umfang der äußeren und inneren Autonomie durch die jeweilige Wirtschafts- bzw. Gesellschaftsordnung.[1)]

In der betriebswirtschaftlichen Literatur besteht dementsprechend weitgehend Übereinstimmung darin - wenn auch mit teilweise divergierenden Argumenten -, daß der öffentlichen Verwaltung Betriebscharakter zukommt, sie also als eine spezielle Form der Betriebswirtschaft zum Erkenntnisobjekt der Betriebswirtschaftslehre gehört.[2)] Trotz dieser weiten Fassung des Betriebsbegriffes und damit des Erkenntnisobjektes haben sich allerdings Forschung und Lehre fast ausschließlich auf den kapitalistischen Betriebstyp, die Unternehmung, beschränkt.

Die Erklärung für diesen Widerspruch zwischen potentieller Forschungsbreite und tatsächlicher Forschungsrichtung liegt auf der Hand: "Eine junge Wissenschaft kann sich ihren Gegenstand nur allmählich erobern."[3)] Die Ausklammerung der öffentlichen Verwaltung hat also

---

1) Vgl. Kap. 2.

2) Vgl. dazu im einzelnen:
WINCKELMANN, H.: Begriff und Aufgaben einer Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung, ZfhF 1963, S. 322;
WÖHE, G.: Methodologische Grundprobleme der Betriebswirtschaftslehre, Meisenheim 1959, S. 25.

3) OETTLE, K.: Über den Charakter öffentlich-wirtschaftlicher Zielsetzungen, ZfbF 1966, S.241.

mehr entwicklungsgeschichtliche Ursachen. Die Betriebswirtschaftslehre ist als 'Privatwirtschaftslehre' (RIEGER) entstanden und ist es bis heute geblieben. Dabei muß freilich zugestanden werden, daß im Bereich der nach der Industrialisierung entstehenden und wachsenden U n t e r n e h m u n g e n die offenkundigeren betriebswirtschaftlichen Probleme auftraten, während die öffentliche Verwaltung bereits eine seit Jahrhunderten festgefügte Ordnung gefunden hatte.

Bei dem derzeitigen Forschungsstand der Betriebswirtschaftslehre und im Hinblick auf die wachsende Bedeutung des öffentlichen Sektors erscheint es aber nunmehr geboten, den Forschungsansatz über den Bereich der Unternehmung hinauszuführen und das System der Betriebswirtschaftslehre um eine Verwaltungsbetriebslehre zu verbreitern, die als übergreifende Wissenschaftsdisziplin traditionelle Betriebswirtschaftslehre und Verwaltungswissenschaft verbindet und ergänzt.[1)]

---

1) Die über die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre hinausgehenden Sonderprobleme der Banken und Versicherungen werden bereits von speziellen Betriebswirtschaftslehren untersucht. Die Erweiterung um eine Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung ist wiederholt im betriebswirtschaftlichen und verwaltungswissenschaftlichen Schrifttum gefordert worden; vgl.
CHMIELEWICZ, K.: Überlegungen zu einer Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung, ZfB 1971, S. 585;
V.DUNGERN, F.: Bürokraten oder schöpferische Beamte? a.a.O., S. 61;
v.d.GROEBEN/SCHNUR/WAGNER (Hrsg.): Über die Notwendigkeit einer neuen Verwaltungswissenschaft, a.a.O., S. 7;
HASENACK, W.: Methoden- und Entwicklungsprobleme der Betriebswirtschaftslehre, in: Aktuelle Betriebswirtschaft, Festschrift für Mellerowicz, Berlin 1952, S. 1o f.;

Fortsetzung der Fußnote 1)

MAHLBERG, W.: Der Betriebsbegriff und das System der Betriebswirtschaftslehre, Grundriß der Betriebswirtschaftslehre Band 2, Leipzig 1927, S. 56;

OETTLE, K.: Über den Charakter öffentlich-wirtschaftlicher Zielsetzungen, a.a.O., S. 241;

SCHWANTAG, K.: Betriebswirtschaftliche Aspekte der öffentlichen Ausgaben, in: Die Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, Berlin 1953, S. 162;

SEYFFERT, R.: Über Begriff, Aufgaben und Entwicklung der Betriebswirtschaftslehre, 4. Aufl., Stuttgart 1957, S. 20 f.;

WINCKELMANN, H.: Begriff und Aufgaben einer Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung, a.a.O., S. 331;

WOLFF, H.-J.: Verwaltungsrecht I, 7. Aufl., München 1968, S. 55.

13. Ziel, Methode und Gegenstand der Untersuchung

131. Die betriebswirtschaftlichen Ausgangsfragen

Im verwaltungswissenschaftlichen Schrifttum findet sich nicht selten die Formulierung, daß in der Betriebswirtschaftslehre das Prinzip der Wirtschaftlichkeit ein Hauptgegenstand der Forschung darstelle,[1] so daß als Beitrag der Betriebswirtschaftslehre vor allem eine Hebung der Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung erwartet wird. Sicherlich ist die Wirtschaftlichkeit ein Kennzeichen bzw. Postulat betriebswirtschaftlichen Handelns; sie ist jedoch als Anwendung des allgemeinen Rationsprinzips ein mehr formaler Grundsatz, der für j e d e s Handeln in allen Bereichen zielgerichteter Aktivität gilt. Das Wirtschaftlichkeitsprinzip nimmt daher zumindest in der neueren betriebswirtschaftlichen Forschung keinen nennenswerten Raum ein. Es hat den Charakter einer Nebenbedingung, die der jeweiligen Zielsetzung untergeordnet ist und im Interesse der Zielrealisierung sogar verletzt werden kann.[2]

Dementsprechend ist es auch nicht das Ziel dieser Untersuchung, den Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung in den Vordergrund zu stellen. Vielmehr soll versucht werden, aus dem Erfahrungsobjekt 'Öffentliche Verwaltung', das je nach der Betrachtungsweise zugleich Erkenntnisobjekt der Rechts-

---

1) WAGENER, F.: Neubau der Verwaltung, Berlin 1969, S. 16;
HÜTTL, A.: Wirtschaftlichkeit, in: MARX, F.M. (Hrsg.): Verwaltung, Berlin 1965, S.287.

2) Vgl. GUTENBERG, E.: Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, 1. Band: Die Produktion, 10. Aufl., Berlin, Heidelberg und New York 1965, S. 455 ff. .

und Finanzwissenschaft, der Volkswirtschaftslehre wie des Verwaltungsrechts ist, nunmehr unter betriebswirtschaftlichen Fragestellungen zu behandeln.[1)]

Mit anderen Worten: Nachdem die Verwaltung bisher vorwiegend unter juristisch-normativen Aspekten untersucht worden ist, soll hier das faktische Verwaltungshandeln Gegenstand der Arbeit sein, wobei auch die folgenden Teilfragen berücksichtigt werden müssen:

1. Ist eine Übertragung betriebswirtschaftlicher Erkenntnisse auf den Bereich der öffentlichen Verwaltung möglich?

2. In welchem Ausmaß beeinflussen betriebswirtschaftliche Sachzusammenhänge das Verwaltungshandeln?

132. Die Analyse des Entscheidungsprozesses

Vor dem Hintergrund dieser Fragestellung erscheint es notwendig, Betrachtungsweise und Erkenntnisobjekt der Arbeit noch zu präzisieren. Der Komplex 'Verwaltung' kann aufgefaßt werden:

1. Verwaltung als Funktion,
   die in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben besteht. Dieser Ansatz soll hier nicht weiter verfolgt werden, da betriebswirtschaftlich weniger die Art der Aufgaben relevant ist, sondern der P r o z e ß der Aufgabenerfüllung.

---

1) Hinsichtlich der Abgrenzung zwischen Erfahrungs- und Erkenntnisobjekt wird hier die Auffassung AMMONS zugrundegelegt.
AMMON A.: Objekt und Grundbegriff der theoretischen Nationalökonomie, 2. Aufl., Leipzig und Wien 1927.

2. Verwaltung als Institution und Organisation.
Unter diesem Aspekt ergeben sich zunächst sicherlich die naheliegendsten Berührungspunkte zur Betriebswirtschaftslehre. Im Hinblick auf die annähernde Übereinstimmung der Organisationsformen im privaten und öffentlichen Bereich[1] lassen sich die von der Betriebswirtschaftslehre entwickelten Organisationsgrundsätze weitgehend übertragen. So vertritt WAGENER die Auffassung, daß z.B. der Artikel 'Betriebliche Organisation' im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften bei Auswechseln des Begriffes 'Betrieb' durch 'Verwaltung' als Einführung in die Theorie der Verwaltungsorganisation dienen könne.[2] Auf die Erörterung organisatorischer Fragen soll daher hier weitgehend verzichtet werden, weil damit zwar der statische Rahmen, nicht aber der eigentliche betriebswirtschaftliche P r o z e ß der Leistungserstellung erfaßt werden kann.

3. Verwaltung als Entscheidungsprozeß
Indem Verwaltung als System der Informationsbeschaffung, -transformation und -verarbeitung aufgefaßt wird, kann der spezielle betriebswirtschaftliche Kern als Leistungsträger, die Herstellung verbindlicher Entscheidungen, schwerpunktmäßig erfaßt werden.

---

1) Vgl. das im Auftrag des Bundesfinanzministers erstellte Gutachten "Welche Erfahrungen der Betriebswirtschaft können Staat und Kommunen für die wirtschaftliche Gestaltung ihrer Verwaltung und ihrer Aufgaben übernehmen?" Göttingen 1958, S. 9o ff..

2) WAGENER, F.: Unbeantwortete Fragen der Kommunalverwaltung, in: v.d. GROEBEN/WAGENER/SCHNUR: Über die Notwendigkeit einer neuen Verwaltungswissenschaft, a.a.O., S. 51.

Ausgangsgrundlage ist dabei die Entscheidungstheorie, die als eine interdisziplinäre Theorie den Prozeß der Informationsgewinnung und -verarbeitung deduktiv analysiert, um dadurch eine rationale Wahl unter mehreren Alternativen zu ermöglichen.[1)]

Nachdem die Betriebswirtschaftslehre in neuerer Zeit diesen entscheidungstheoretischen Ansatz aufgenommen hat,[2)] bieten sich auch in materiell-sachlicher Hinsicht verbesserte Möglichkeiten, den Entscheidungsprozeß in der öffentlichen Verwaltung betriebswirtschaftlich zu analysieren. Unter der noch näher zu erläuternden Voraussetzung, daß Verwaltung vor allem Herstellen verbindlicher Entscheidungen durch Informationsgewinnung und -verarbeitung beinhaltet, ist die entscheidungsorientierte Betriebswirtschaftslehre ein adäquater Zugang zu den betriebswirtschaftlichen Vorgängen in der öffentlichen Verwaltung.

Dabei erscheint gerade die Entscheidungstheorie als formale Disziplin geeignet, eine Verbindung zwischen Betriebswirtschaftslehre und Verwaltungswissenschaft herzustellen: Das Recht der Verwaltung erhält hier die Funktion des Entscheidungs p r o g r a m m s , während die Betriebswirtschaftslehre in ihrer entscheidungsorientierten Form die A n w e n d u n g des Programms im Rahmen der Entscheidungsbildung zum Gegen-

---

1) Vgl. GÄFGEN, G.: Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, 2. Aufl., Tübingen 1963, S. 1 ff.;
HEINEN, E.: Betriebswirtschaft heute - Die Bedeutung der Entscheidungstheorie für Forschung und Praxis, Wiesbaden 1966, S. 5 ff. .

2) Vgl. HEINEN, E.: Zum Wissenschaftsprogramm der entscheidungsorientierten Betriebswirtschaftslehre, ZfB 1969, S.207 ff..

stand hat.[1]

133. Abgrenzung und Aufbau

Die Komplexität des Bereiches öffentliche Verwaltung erfordert eine Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes, die wegen der Schwierigkeit einer a l l g e m e i n e n Begriffsfassung der Verwaltung[2] zunächst in negativer und kasuistischer Form vorgenommen werden soll:

1. Außerhalb der Betrachtung bleiben die öffentlichen Betriebe der Energie- und Wasserversorgung sowie die öffentlichen Verkehrsbetriebe. Sie sind wie die Unternehmungen in das Marktgeschehen eingegliedert, unterscheiden sich von diesen lediglich hinsichtlich Zielsetzung und Rechtsform; im übrigen gilt das für die Unternehmungen entwickelte Instrumentarium der Betriebswirtschaftslehre entsprechend. Soweit Sonderprobleme auftreten, sind diese schon weitgehend im Rahmen einer speziellen Betriebswirtschaftslehre untersucht worden.[3]

2. Von den öffentlichen Versorgungsbetrieben zu unterscheiden sind die öffentlichen Einrichtungen, die in der Regel als nicht rechtsfähige Anstalten des Erziehungs- und Bildungswesens, der Kranken-, Ge-

---

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen:

1) LUHMANN, N.: Die Grenzen einer betriebswirtschaftlichen Verwaltungslehre, Verwaltungsarchiv 1965, S. 308;
STÜZEL, W.: Entscheidungstheoretische Elementarkategorien als Grundlage einer Begegnung von Wirtschaftswissenschaft und Rechtswissenschaft, ZfB 1966, S. 784.

2) Vgl. Abschnitt 2212.

3) Vor allem von SCHNETTLER, A.:
Betriebe, öffentliche Haushalte und Staat, Berlin 1964
Außerdem liegen entsprechende Veröffentlichungen von JOHNS, OETTLE und MÜLHAUPT vor.

sundheits- und Wohlfahrtspflege etc. der eigentlichen Hoheitsverwaltung unmittelbar nachgeordnet sind. Sie sind zwar ein Bestandteil der Leistungsverwaltung, müssen hier aber wegen ihrer Sonderprobleme weitgehend vernachlässigt werden.

3. Im übrigen erlaubt es jedoch der entscheidungstheoretische Ansatz dieser Untersuchung, die öffentliche Verwaltung als einheitliches Gesamtsystem aufzufassen. Das schließt freilich nicht aus, daß einzelne Fragen am Beispiel eines bestimmten Verwaltungszweiges abgehandelt werden.

4. Soweit in den weiteren Ausführungen von 'Verwaltung' gesprochen wird, ist stets die öffentliche Verwaltung gemeint.[1)]

Zum Aufbau der Arbeit ist anzumerken, daß der Prozeß der Beschaffung von Informationen im Mittelpunkt stehen wird, wobei zugleich die Frage nach Anteil und Einfluß betriebswirtschaftlicher Informationen zu berücksichtigen ist. Da der Entscheidungsprozeß aber von den Determinanten des Betriebstyps (z.B. von der Zielsetzung) maßgeblich abhängt, muß vorab dieser Sachzusammenhang näher bestimmt werden.

---

1) Auch im allgemeinen Sprachgebrauch meint 'Verwaltung' in der Regel 'öffentliche Verwaltung'; wohl Ausdruck der Tatsache, daß sich die Funktionen und Organisationsformen des Verwaltens zuerst im öffentlichen Bereich voll ausgebildet haben.

2. DER BETRIEBSTYP DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG

21. Die Typenbildung als erkenntnistheoretische Methode

Die Erscheinungsformen der Betriebswirtschaften in der wirtschaftlichen Realität lassen das Erkenntnisobjekt der Betriebswirtschaftslehre als einen Komplex verwirrender Vielfalt erscheinen. Die Betriebswirtschaftslehre bedarf daher wie andere empirische Wissenschaften einer Methode, welche die unterschiedlichen Erscheinungsformen der Betriebe auf gemeinsame Tatbestände beschränkt, um dadurch Grundformen des Erkenntnisobjektes (Betriebstypen) herauszubilden.[1)]

Trotz einiger Kritik[2)] hat sich im Rahmen dieser typenbildenden Methode das GUTENBERGsche System der Determinanten des Betriebstyps als zweckmäßig erwiesen, um die Variationsbreite des Erkenntnisobjektes auf überschaubare Grundstrukturen zu reduzieren, zumal dieses System durchaus eine Ergänzung um weitere Merkmale (z.B. Form des Eigentums) erlaubt.[3)]

Der allgemeinen Forschungsrichtung der Betriebswirtschaftslehre entsprechend, ist aber auch im Rahmen der Betriebstypologie der Betriebstyp der öffentlichen Verwaltung außerhalb der Betrachtung geblieben. Es soll daher zunächst versucht werden, diese Erscheinungsform

---

1) Vgl. CASTAN, E.: Typologie der Betriebe, Stuttgart 1963, S. 11 u. 25.

2) MENRAD, S.: Anmerkungen zu Gutenbergs System der Betriebstypen, ZfB 1968, S. 563 ff..

3) Vgl. LÜCKE, W.: Betriebs- und Unternehmungsgröße, Stuttgart 1967, S. 14.

der Betriebswirtschaft zu analysieren und vom kapitalistischen Betriebstyp, der Unternehmung, abzugrenzen. Dabei wird davon ausgegangen, daß die Determinanten nicht nur den Betriebstyp, sondern zugleich auch das H a n d e l n der Wirtschaftseinheit, hier den Entscheidungsprozeß in der öffentlichen Verwaltung, beeinflussen.- Die Darstellung verwendet die von GUTENBERG entwickelten Determinanten, die er je nach der Abhängigkeit vom Wirtschaftssystem in systemindifferente und systembezogene Tatbestände gliedert.[1)]

22. Systemindifferente Tatbestände

221. Verwaltung als System produktiver Faktoren

2211. Informationsstrom und Entscheidungsprozeß

Das allen Betrieben gemeinsame Kennzeichen, die Kombination von Produktionsfaktoren (Menschliche Arbeitsleistungen, Betriebsmittel, Werkstoffe) mit dem Zweck, Leistungen (Sachgüter oder Dienstleistungen) überwiegend für einen Fremdbedarf zu erstellen, gilt in gleichem Maße für die öffentliche Verwaltung. Abzulehnen ist daher die vor allem im älteren Schrifttum vertretene Auffassung, nach der die Verwaltung als Verbrauchswirtschaft, in der allenfalls für den Eigenbedarf produziert werde, den Haushalten zuzuordnen sei.[2)] Verwaltung ist vielmehr eine Produktionswirtschaft, die der Öffentlichkeit Dienstleistungen zur Verfügung stellt.

---

1) GUTENBERG, E.: Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, 1.Band: Die Produktion, a.a.O., S. 445 ff.

2) WINCKELMANN, H.: Kameralistische und kaufmännische Rechnungslegung in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben, Berlin und München 1950, S. 147;
RITSCHL, H.: Das Wesen der Staatswirtschaft, Hamburg 1950, S. 10.

Das Produktionsprogramm der Verwaltung reicht dabei von den traditionellen Dienstleistungen Sicherheit und Ordnung über Bildung und Förderung der Infrastruktur bis hin zu den Aufgabenbereichen Gesundheitswesen, Sozialversicherung und Sozialhilfe, wobei insbesondere den (zuletzt genannten) sozialstaatlichen Leistungen eine ständig wachsende Bedeutung zukommt.
"Indem die Verwaltung Leistungsträger wurde, trat sie in die Reihe der produktiven Unternehmungen ein. Daraus ergab sich notwendig die Assimilation an den Betrieb, wie er sich in der privaten Wirtschaft entwickelt hatte."[1] Zwar ist die Verwaltung nicht darauf angewiesen, ihre Dienstleistungen unter marktwirtschaftlichen Bedingungen abzusetzen und zu finanzieren, der für die Produktion wesentliche funktionale Zusammenhang zwischen dem Einsatz von Produktionsfaktoren und dem Produktionsergebnis bleibt hiervon aber unberührt.

Freilich zeigt sich in A r t und Gegenstand des Produktionsprozesses im Vergleich zu den privatwirtschaftlichen Sachgüter- und Dienstleistungsbetrieben ein spezifischer Unterschied: Objekt der Leistungserstellung im gewerblichen Bereich der Wirtschaft ist die Hervorbringung von materiellen und immateriellen Realgütern (Sachgüter und Dienstleistungen).[2] Dieser eigentliche Produktionsprozeß wird begleitet bzw. über-

---

1) FORSTHOFF, E.: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, a.a.O., S. 35.

2) Die hier und im weiteren Verlauf der Arbeit zugrundegelegte Einteilung der wirtschaftlichen Güter geht zurück auf

KOSIOL, E.: Die Unternehmung als wirtschaftliches Aktionszentrum, rde-Band 256/57, Reinbek 1966, S. 111 f.

Danach wird zwischen materiellen (Sachgütern) und immateriellen Realgütern (insbesondere Arbeits- und Dienstleistungen, Rechte) einerseits und Nominalgütern (Geld, Beteiligungen) andererseits differenziert.

lagert von einem Informationsstrom, mit dessen Hilfe der dispositive Faktor (Leitung, Organisation und Kontrolle) die Kombination der Elementarfaktoren menschliche Arbeitsleistung, Betriebsmittel und Werkstoffe steuert.[1)]

In der Verwaltung wird demgegenüber der Informationsstrom zum Kern der Leistungserstellung. Die Informationsverarbeitung verliert hier ihre sekundär-dienende Funktion für die eigentliche Produktion (von Realgütern). Indem Informationen zu Entscheidungen verdichtet werden, wird der Entscheidungsprozeß zum eigentlichen Inhalt dieser "informationellen Leistungserstellung."[2)] Die Informationen entsprechen dabei gewissermaßen dem Werkstoff in der materiellen Produktion: Die Faktoren Arbeitsleistungen und Betriebsmittel beschaffen, speichern und verarbeiten die Informationen zu dem 'Produkt' der Verwaltung, den Entscheidungen.

Soweit in der Verwaltung Realgüter beschafft und verbraucht werden, dienen sie lediglich dazu, den Entscheidungsprozeß materiell zu ermöglichen, zu organisieren. Die Entscheidungen wiederum können einerseits einen Nominalgüterstrom in der Verwaltung selbst auslösen (z.B. Zahlung einer Rente, einer Subvention; Erhebung von Steuern, Beiträgen oder Gebühren), andererseits aber auch a u ß e r h a l b der Verwaltung einen Realgüterstrom in Gang setzen (z.B. Einrichtung einer Schule, eines Krankenhauses durch den beauftragten Unternehmer, oder eines Privathauses, nachdem die Baugenehmigung erteilt worden ist).

---

1) NÜRCK, R.: Informationsverarbeitung in der Wirtschaft, ZfB 1963, S. 9.

2) SCHULZ, A.: Gedanken zu einer Informationsbetriebslehre, ZfB 197o, S. 98.

Das besondere Wesensmerkmal der Leistungserstellung in der Verwaltung zeigt sich demnach in einem vom Realgüterstrom losgelösten Informationsstrom, der von einem Entscheidungsprozeß begleitet wird. Die Verwaltung erbringt dadurch eine spezielle Dienstleistung, deren Kern die Herstellung verbindlicher Entscheidungen ist.[1]

212. Begriffsbestimmung der Verwaltung und Abgrenzung zur betriebswirtschaftlichen Verwaltung

"Ein Verwaltungsbegriff, der die gesamten Einzelhandlungen der nichtregierenden Exekutive deskriptiv bezeichnen könnte, hat sich bisher nicht finden lassen."[2] Diese Schwierigkeiten einer umfassenden und zutreffenden Definition der Verwaltung haben zu einer lediglich negativen Umschreibung geführt, nach der Verwaltung diejenige Staatstätigkeit ist, die nicht Gesetzgebung und Rechtsprechung ist.[3]

Demgegenüber bietet der entscheidungstheoretische Ansatz des vorangegangenen Abschnitts die Möglichkeit, die Heterogenität der Verwaltungstätigkeiten und -zweige in einer p o s i t i v e n Formel einzufangen. Verwaltung ist hiernach ein System der Informationsverarbeitung, das im Rahmen eines Entscheidungsprozesses verbindliche Regelungen und Weisungen zur Steuerung öffentlicher Aufgaben erläßt. Entscheidungsprozeß

---

1) Vgl. dazu LUHMANN, N.: Spontane Ordungsbildung in: MARX, F.M. (Hrsg.): Verwaltung, a.a.O., S. 165;
und
Ders.: Theorie der Verwaltungswissenschaft, Köln und Berlin 1966, S. 67 und 73 f..

2) Loenda, a. 7[illegible].

3) JELLINEK, W.: Verwaltungsrecht, 3.Aufl., 1931, S. 6.

in diesem Sinne meint dabei nicht bloß das juristische Verwaltungshandeln der Rechtsanwendung, sondern schlechthin jedes "Gestalten des öffentlichen Lebens, das in seinen mannigfachen Formen erst dort eine Grenze findet, wo es rechtlich unzulässig wird."[1] Alle Erscheinungsformen des Verwaltungshandelns sind damit letzten Endes auf Informationsverarbeitung und Entscheidungen reduzierbar.

Hinsichtlich dieser Elemente unterscheidet sich freilich die öffentliche Verwaltung nicht von der betriebswirtschaftlichen. Abweichungen zeigen sich aber in der F u n k t i o n dieser beiden Verwaltungstypen. Nach THOMS hat die Betriebsverwaltung den Charakter einer sekundären Betriebsleitung, durch die die auf den Betriebszweck gerichteten primären Betriebsleistungen gesichert und überwacht werden.[2] Die Verwaltung erfüllt damit eine Hilfsfunktion für die eigentlichen Aufgaben und Leistungen; sie ist gewissermaßen eine innerbetriebliche Leistung der internen Steuerung, deren Auswirkungen sich auf den jeweiligen Betriebsbereich beschränken. Verwaltung - in dieser Weise als Funktion aufgefaßt - ist ein Merkmal eines jeden Betriebes, unabhängig von der Betriebsgröße und von der jeweiligen institutionellen Organisation der Verwaltungsleistungen.

---

1) MAYER, F.: Neuzeitliche Entwicklung der öffentlichen Verwaltung, in: MARX, F.M. (Hrsg.): Verwaltung, a.a.O., S. 15 f..

2) THOMS, W.: Betriebsverwaltung - die Verwaltung als Leistung des Betriebes, Stuttgart 1934, S. 3 ff..

Demgegenüber ist ö f f e n t l i c h e Verwaltung "der Prototyp selbständiger, funktionsreiner Verwaltung."[1] Ihre Entscheidungen haben Öffentlichkeitswirkung. Sie sind der eigentliche Betriebszweck der Verwaltung. Sekundär ist die Leistung der öffentlichen Verwaltung nur insoweit, als sie durch die Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben die Leistungen der anderen Betriebe ermöglicht und fördert.

222. Das Prinzip der Wirtschaftlichkeit

Als zweckgerichtete Tätigkeit unterliegt auch das Verwaltungshandeln dem Rationalprinzip, welches als Leitmaxime des Entscheidungsprozesses eine möglichst günstige Relation zwischen Nutzen und Opfer,[2] zwischen Zweckerreichung und Mitteleinsatz fordert. Im Bereich des wirtschaftlichen Handelns wird das allgemeine Rationalprinzip zum speziellen Wirtschaftlichkeitprinzip , das in der Regel in der Form

$$\text{Wirtschaftlichkeit} = \frac{\text{Ertrag}}{\text{Aufwand}}$$

ausgedrückt wird.

Sicherlich ist 'Verwalten' nicht in vollem Umfang mit 'Wirtschaften' gleichzusetzen. Jeder Entscheidungsprozeß hat aber schon von seinen materiellen Voraussetzungen und von seinen Auswirkungen her eine wirtschaftliche Seite; mit dem Wandel von der Eingriffs- zur

---

1) LUHMANN, N.: Grenzen einer betriebswirtschaftlichen Verwaltungslehre, Verwaltungsarchiv 1965, S. 310.

2) HEINIG, K.W.: Betriebswirtschaftliche Organisationslehre, 3. Aufl., Wiesbaden 1971, S.12.

Leistungsverwaltung werden darüber hinaus zunehmend wirtschaftliche Angelegenheiten auch zum I n h a l t des Entscheidungsprozesses. "Bei der Zahl und dem Volumen der öffentlichen Haushalte in Deutschland, der Größe der Verwaltungsapparatur und der Zahl der in ihr tätigen Menschen ist eine wirtschaftliche Betrachtung der Verwaltungstätigkeit unerläßlich."[1] Diese Forderung hat bereits in der Reichshaushaltsordnung (RHO) von 1922 ihre gesetzliche Fundierung gefunden; § 26 RHO bestimmt, daß die Haushaltsmittel wirtschaftlich und sparsam zu verwenden sind.

Es fragt sich aber, ob das Wirtschaftlichkeitsprinzip ein zuverlässiges Kriterium ist, um das Verwaltungshandeln betriebswirtschaftlich auszurichten. Denn in der neueren Betriebswirtschaftslehre wird das Wirtschaftlichkeitsprinzip lediglich als formale Handlungsmaxime gewertet, die bisher nicht mit einem praktikablen Maßstab gefüllt werden konnte. Das Wirtschaftlichkeitskriterium steht gar hinter dem für eine Unternehmung entscheidenderen Maßstab der Rentabilität (oder anderen Erfolgsmaßstäben wie Gewinn, Umsatz, Marktanteil) zurück. Auf den öffentlichen Bereich sind aber die betriebswirtschaftlichen Kennzahlen Rentabilität, Gewinn, Umsatz etc. nicht übertragbar, da hier entsprechend meßbare und quantifizierbare Größen nicht gegeben sind und außerdem Rentabilitätsgesichtspunkte für öffentliche Aufgaben keine oder nur eine nachrangige Bedeutung haben.

---

1) HÜTTL, A.: Wirtschaftlichkeit, in: MARX, F.M. (Hrsg.) Verwaltung, a.a.O., S. 283.

Letztlich bleibt dann doch nur das Wirtschaftlichkeitskriterium als betriebswirtschaftlicher Maßstab des Verwaltungshandelns. Dabei überträgt sich naturgemäß die geringe Operabilität dieses Begriffes auch in den öffentlichen Bereich, die sich nach den Aussagen HÜTTLS an einer Unsicherheit in der Spruchpraxis der Rechnungshöfe zeigt: "Es fehlt für die Beurteilung von Wirtschaftlichkeitsfragen an der theoretischen Durchdringung, einer präzisen Terminologie und einem zusammenhängenden Begriffsgebäude und gemeinsamen, dauernd geübten, betriebswirtschaftlichen Denkgewohnheiten."[1)]

Während in der Unternehmung durch die Eingliederung in das marktwirtschaftliche System des Wettbewerbs weitgehend ein Z w a n g zum wirtschaftlichen Handeln besteht, fehlt ein entsprechender Anreiz in der Verwaltung; er kann allenfalls in dem Zwang zum Haushaltsausgleich gesehen werden, sofern ein drohendes Haushaltsdefizit eine Einschränkung der Ausgaben erfordert.[2)]
Vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum die Verwaltung dem Maßstab der Wirtschaftlichkeit eine größere Bedeutung beimessen muß als die Unternehmung, der geeignetere (d.h. operable) Ersatzmaßstäbe zur Verfügung stehen. Da der Ertrag der (laufenden) Verwaltung wohl kaum quantitativ erfaßt werden kann,[3)]

---

1) HÜTTL, A.: Das Wirtschaftlichkeitsprinzip in der öffentlichen Verwaltung, in: 250 Jahre Rechnungsprüfung, Frankfurt 1964, S. 211.

2) Vgl. WINCKELMANN, H.: Begriff und Aufgaben einer Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung, a.a.O., S. 323.

3) Auf die Bemühungen, das Wirtschaftlichkeitskriterium für den Bereich der öffentlichen Investitionen im Rahmen einer Cost-Benefit-Analyse zu quantifizieren, wird noch eingegangen; vgl. Abschnitt 51422.

ist andererseits nicht einmal die oben genannte Definition der Wirtschaftlichkeit brauchbar. Es bleibt daher allenfalls die von GUTENBERG vorgeschlagene Beschränkung der Wirtschaftlichkeitsanalyse auf die Ausgabenseite.[1] Danach wäre die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung zu messen durch das Verhältnis zwischen Ist- und Sollausgaben:

$$\text{Wirtschaftlichkeit} = \frac{\text{Istausgaben}}{\text{Sollausgaben}}$$

Eine derartige Gegenüberstellung von Soll und Ist wird zwar im Rahmen der Rechnungslegung der Kameralistik vorgenommen. Da sich aber die Sollansätze weitgehend nach Vergangenheitswerten richten, fehlt diesen Werten der Normcharakter, an dem die Wirtschaftlichkeitsabweichung gemessen werden könnte. Die Haushaltsplanung sieht sich hier den gleichen Schwierigkeiten gegenüber wie die Plankostenrechnung, die für den Verwaltungsbereich der Unternehmung über eine Budgetierung der Kosten ebenfalls kaum hinausgekommen ist.[2]

Als Ergebnis ist demnach festzuhalten, daß das Wirtschaftlichkeitsprinzip in besonderem Maße für die Verwaltung Gültigkeit haben müßte, daß aber die Betriebswirtschaftslehre nicht in der Lage ist, hier einen operablen Maßstab zu vermitteln. Durch die Ausrichtung der Wirtschaftlichkeitsanalyse auf die Ausgaben sind zwar die Schwierigkeiten der Ertragsbestimmung eliminiert, das Problem, die Sollausgaben nach einer bestimm-

---

1) GUTENBERG, E.: Einführung in die Betriebswirtschaftslehre, Wiesbaden 1958, S. 31.

2) Auf die Frage einer modifizierten Plankostenrechnung im öffentlichen Bereich wird an anderer Stelle noch eingegangen.

ten Wirtschaftlichkeitsnorm auszurichten, bleibt aber weiterhin ungelöst. Die gesetzliche Verpflichtung des § 26 RHO zur sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung erhält dadurch den Charakter einer allgemeinen Verhaltensmaxime, deren Realisierung in der Verwaltungspraxis aus Mangel an quantifizierbaren Maß- bzw. Normgrößen nur unzulänglich kontrolliert werden kann.[1] Wirkungsvoller als derartige programmatische Gesetzespostulate erscheint der Ansatz, das wirtschaftliche Denken in der Verwaltung dadurch zu fördern, daß betriebswirtschaftliche Zusammenhänge des Verwaltungshandelns aufgezeigt werden.

223. Das finanzielle Gleichgewicht

An anderer Stelle ist dargestellt worden, daß auch die Verwaltungstätigkeit durch einen produktiven Zusammenhang zwischen dem Verbrauch von Produktionsfaktoren und den erbrachten Leistungen gekennzeichnet ist. Wenn in einer Geldwirtschaft Güterströme gleichzeitig einen Geldstrom auslösen, dann ist zur Aufrechterhaltung des Wirtschaftskreislaufs die jederzeitige Zahlungsfähigkeit (Liquidität)[2] der beteiligten Wirtschaftseinheiten erforderlich. Diese Forderung nach Liquidität gilt grundsätzlich auch für die in den gesamtwirtschaftlichen Kreislauf eingegliederten Verwaltungen. Die Gültigkeit der Liquiditätsforderung für den öffentlichen Bereich zeigte sich empirisch an den Zahlungsschwierigkeiten der Verwaltung im Rezessionsjahr 1966/67, als Rechnungen teilweise erst nach Überschreiten des Zahlungsziels beglichen werden konnten.

---

1) Vgl. Abschnitt 61.

2) Wegen der weiteren Ausdeutungen des Liquiditätsbegriffes vgl.
STÜTZEL, W.: Artikel 'Liquidität', Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 6, Stuttgart, Tübingen und Göttingen 1959, S. 622.

Unerheblich ist im übrigen, auf Grund welcher finanziellen Quellen die Liquidität gewährleistet wird. Während die Unternehmung ihr finanzielles Gleichgewicht zumindest langfristig aus dem Absatz ihrer Produkte sichern muß, besteht zwischen den Leistungen der Verwaltung und ihren Einnahmen kein unmittelbarer Zusammenhang. Die Finanzierung erfolgt vielmehr in pauschaler Form durch die öffentlichen Zwangsabgaben, aus denen ein Anspruch auf eine konkrete Gegenleistung der Verwaltung aber nicht abgeleitet werden kann.

Durch dieses Hoheitsrecht auf öffentliche Abgaben (Steuern, Beiträge und Gebühren) hat die Frage der Liquidität für die Verwaltung nicht die strenge existenzbedrohende Bedeutung wie für die Unternehmung. Drohende anhaltende Zahlungsunfähigkeit ist allenfalls ein Grund, die Einnahmen den Ausgaben anzupassen oder umgekehrt. Darüber hinaus ergeben sich durch das Recht auf Kassenkredite bei der Bundesbank sowie durch den finanziellen Ausgleich innerhalb der einzelnen Verwaltungsträger günstigere Möglichkeiten der Liquiditätssicherung als im Bereich der Unternehmungen. Insbesondere der Finanzausgleich ermöglicht es den finanzschwachen Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden, den gesetzlich vorgegebenen Aufgaben bzw. Ausgaben nachzukommen.[1)]

---

1) "Die kleinen Gemeinden können ihre Aufgaben auch in dem derzeitigen, oft recht unzulänglichen Umfang nur deshalb erfüllen, weil ihnen das Land mit Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen hilft, die öfter höher sind als die eigenen Einnahmen aus Steuern, Gebühren und Beiträgen."
Gutachten über die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes NRW, Abschnitt A - Die Neugliederung der Gemeinden in den ländlichen Zonen, Siegburg 1966, S. 16.

Freilich ist der auf diese Weise erreichte Haushaltsausgleich noch nicht identisch mit dem finanziellen Gleichgewicht. Während die Liquiditätsbedingung

$$\text{Anfangsbestand} + \sum \text{Einzahlungen} \geq \sum \text{Auszahlungen}$$

strenggenommen für jeden Zeit p u n k t der Haushaltsperiode erfüllt sein muß, sichert der Haushaltsplan nur den globalen Ausgleich für das Haushalts j a h r, ohne dabei die zeitliche Verteilung der Geldbewegungen zu berücksichtigen. Die Haushaltsansätze sind Plangrößen einer Periode. Die Liquidität wird dagegen durch Betriebsmittelzuweisungen gesteuert, die sich auf kürzere Zeiträume (Monat, Vierteljahr) beziehen. Erst die Betriebsmittelzuweisungen ermächtigen die nachgeordneten Dienststellen, über einen Haushaltsansatz auch kassenmäßig zu verfügen. Der Haushaltsplan entspricht insofern dem betriebswirtschaftlichen Finanzplan, tatsächlich hat sich die Finanzplanung ja aus dem öffentlichen Budget entwickelt.[1)]

---

1) LÜCKE, W.: Finanzplanung und Finanzkontrolle in der Industrie, Wiesbaden 1965, S. 5o.

23. System b e z o g e n e Tatbestände

231. Autonomie- oder Organprinzip?

Die Unternehmung als Betriebstyp der Marktwirtschaft ist frei in der Wahl ihrer Zielsetzung, ihrer Produktions- und Absatzpläne. Ihre Wirtschaftsplanung ist autonom, d.h. weitgehend unabhängig von übergeordneten Planungsbehörden - im Gegensatz zum Betriebstyp der Zentralverwaltungswirtschaft.

Demgegenüber kennzeichnet das Organprinzip einen Betriebstyp, der als unselbständiger Teil der Gesamtwirtschaft einer zentralen Planungseinheit untergeordnet ist. Es ist offenkundig, daß dieses Prinzip nicht nur für die Betriebe einer Zentralverwaltungswirtschaft, sondern auch für die Träger und Zweige der öffentlichen Verwaltung gilt. Zielsetzung, Zuständigkeiten und Leistungen, selbst die Organisationsformen werden durch zentrale Gesetzgebung und einheitliche Rechtsordnung vorgegeben; ein hierarchisches System der Aufsicht und Weisungsgebundenheit sichert und institutionalisiert die Abhängigkeit nachgeordneter Dienststellen. Lediglich in der Verwaltungs s p i t z e und bei den u n t e r e n Einheiten der Verwaltung, den Gemeinden und Gemeindeverbänden, zeigen sich begrenzte Möglichkeiten, das Organprinzip zu durchbrechen: In den Ministerien erlaubt die Nähe zur politischen Führung und das Gewicht der Ministerialbürokratie bei der Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen und Rechtsverordnungen einen Einfluß auf den Inhalt der Gesetzgebung. In den Gemeinden vermittelt das verfassungsmäßige Recht auf Selbstverwaltung (Art. 28 GG) zumindest de jure eine gewisse Autonomie in der Gestaltung der kommunalen

Aufgaben. De facto ist der Spielraum der Selbstverwaltung allerdings sehr eng. Da die Gemeinden in zunehmendem Maße auf die Zuschüsse von Bund und Ländern angewiesen sind, hat die finanzielle Abhängigkeit der kommunalen Verwaltungseinheiten zu einer erheblichen Einschränkung dieser letzten 'Oase' der Autonomie in der Verwaltung geführt. Im Rahmen der Auftragsverwaltung sind die Gemeinden ohnehin in das verwaltungshierarchische System von Weisung und Aufsicht eingegliedert.

232. Alleinbestimmung : Mitbestimmung

Während Autonomie- bzw. Organprinzip das Maß der Selbständigkeit gegenüber übergeordneten, insbesondere staatlichen Stellen kennzeichnen (ä u ß e r e Autonomie), bezieht sich die Alternative Allein- oder Mitbestimmung auf den Anteil der Betriebsangehörigen bei der betrieblichen Willensbildung (i n n e r e Autonomie). Da nach dem derzeitigen Stand der Mitbestimmungsgesetzgebung außerhalb der Montanindustrie der Belegschaft in Fragen der wirtschaftlichen Betriebsführung allenfalls Anhörungs- und Informationsrechte zustehen, gilt für die Unternehmung noch weithin das Prinzip der Alleinbestimmung. Diese Aussage trifft in gleicher Weise für die Verwaltung zu, da das hier geltende Personalvertretungsgesetz materiell voll dem Betriebsverfassungsgesetz entspricht. Eine weitergehende Behandlung dieser Determinante des Betriebstyps erübrigt sich daher.[1)]

---

1) Es wird auf die Darstellung bei GUTENBERG, E.: Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, 1. Band, a.a.O., S. 486 ff., verwiesen.

233. Die Zielsetzung

Ausgehend von der Erkenntnis, daß die Zielsetzung einer Wirtschaftseinheit mit ökonomischen Kriterien nicht ableitbar und überprüfbar ist, hat sich die Betriebswirtschaftslehre grundsätzlich auf die Frage der Zielrealisierung beschränkt. Die traditionelle Analyse setzte dabei - beeinflußt von der nationalökonomischen Konzeption bzw. Fiktion des 'homo oeconomicus' - fast ausschließlich die Zielsetzung der Gewinnmaximierung voraus, wobei diese Annahme dem Bestreben der Betriebswirtschaftslehre als einer empirischen Wissenschaft nach eindeutigen und quantifizierbaren Aussagen sehr entgegenkam. Die Ergebnisse der neueren Zielforschung haben die empirische Gültigkeit dieser Annahme erschüttert: Zwar ist das Streben nach Gewinnmaximierung weiterhin ein wesentliches Merkmal unternehmerischen Handelns, daneben werden aber auch andere Zielsetzungen wie Sicherheit, Macht, Prestige, Marktanteil verfolgt, so daß die Vorstellung einer einzigen und allgemeinen Zielsetzung aufgegeben werden mußte.[1)]

Die empirische Variationsbreite der Unternehmungsziele darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Unternehmung erwerbswirtschaftlich ausgerichtet bleibt, d.h. betriebliche Leistungserstellung und -verwertung stehen überwiegend im Dienste eines monetären Erfolgsstrebens. Demgegenüber wird die Verwaltung vom "Prinzip der Aufgabenerfüllung"[2)] beherrscht. Dem monetären

---

1) Vgl. z.B. HEINEN, E.: Das Zielsystem der Unternehmung, Wiesbaden 1966;
GUTENBERG, E.: Über einige Fragen der neueren Betriebswirtschaftslehre, ZfB Ergänzungsheft, Mai 1966.

2) TAXIS, H.: Grundfragen des finanzwirtschaftlichen und des erwerbswirtschaftlichen Rechnens, Finanzarchiv, NF 18, (1957/58), S. 282.

Bereich kommt eine Bedeutung nur insofern zu, als die Verwaltung im Interesse des finanziellen Gleichgewichts auf einer pauschalen Kostendeckung ihrer Leistungen bestehen muß. Die Unternehmung ist von der Zielsetzung her primär Erwerbswirtschaft, die Verwaltung Leistungsträger, dem im Rahmen der Staatsaufgaben ein Katalog öffentlicher Aufgaben zugewiesen ist. Antrieb und Leitmotiv der Unternehmung ist das Eigeninteresse, Kriterium und Legitimation für die Aufgaben der Verwaltung ist das öffentliche Interesse.[1] In den Aufgabenbereich der Verwaltung fallen demnach alle Angelegenheiten, die die Interessen der Öffentlichkeit maßgeblich berühren und sich von hier aus für eine privat- bzw. marktwirtschaftliche Erledigung nicht eignen.

Art und Umfang der öffentlichen Aufgaben sind dabei vom Staatszweck und von der herrschenden Staatsauffassung abhängig: Dem liberalen Rechtsstaat des 19. Jahrhunderts entsprach der Verwaltungstyp der Eingriffsverwaltung, d.h. Staat und Verwaltung beschränkten sich auf Rechtsanwendung und Rechtsetzung mit weitgehender gesellschafts- und wirtschaftspolitischer Abstinenz. Mit der Abkehr vom Liberalismus und der Wandlung zum Sozialstaat entstand der heute vorherrschende Verwaltungstyp der Leistungsverwaltung mit der Aufgabe der Daseinsvorsorge (FORSTHOFF), d.h. der "Vorsorge für die Lebensnotwendigkeiten, d.h. die Daseinsgrundlagen schlechthin."[2] Galten zunächst vor allem die Leistun-

---

1) Zum Begriff 'Öffentliches Interesse' vgl. WOLFF, H.J.: Verwaltungsrecht I, a.a.O., S. 145 ff. .

2) FORSTHOFF, E.: Die Verwaltung als Leistungsträger, Stuttgart und Berlin 1938, zitiert nach dem Nachdruck, der unter dem Titel "Rechtsfragen der leistenden Verwaltung" Stuttgart 1959, erschienen ist (S. 32).

gen der Versorgungsbetriebe (Wasser, Energie, Müll- und Abwässerbeseitigung) als klassischer Fall der Daseinsvorsorge, so erfaßt sie heute alle wirtschaftlichen und sozialen Hilfen des Staates schlechthin, von der Sozialversicherung bis zur Gesundheitsfürsorge, von den Bildungseinrichtungen bis zum Umweltschutz. Wie der Hinweis auf Privatschulen, -versicherungen, -krankenhäuser etc. zeigt, liegen hier die Unterschiede zwischen öffentlicher und privatwirtschaftlicher Bedarfsdeckung nur in Rechtsform und Finanzierung der Leistungsträger.

Trotz dieser offenkundig wirtschaftlichen Aspekte der Verwaltung geht die vorstehende Unterscheidung zwischen Eingriffs- und Leistungsverwaltung auf eine juristische Betrachtungsweise zurück. Das entscheidende Merkmal der Eingriffsverwaltung ist hiernach der Zwangscharakter, die Unterordnung des einzelnen unter einen staatlichen Hoheitsakt (z.B. Versagen einer Baugenehmigung), während die Leistungsverwaltung durch eine "konditionale Verknüpfung von Leistung und Gegenleistung" gekennzeichnet ist.[1]

Untersucht man die Verwaltung dagegen unter (betriebs)-wirtschaftlichen Gesichtspunkten, dann liegen Zielsetzung und Aufgabe der Verwaltung in der Befriedigung von grundlegenden Bedürfnissen des Gemeinschaftslebens.[2] Traditioneller Schwerpunkt sind dabei die Kollektivbedürfnisse, die wegen ihrer Unteilbarkeit nicht markt-

---

1) LEPSIUS, W.: Prinzipien der Leistungsverwaltung, Diss. Münster 1961, S. 47 ff..

2) vgl. OSBECK, H.: Begriff und Aufgaben einer öffentlichen Verwaltung, a.a.O., S. 32 f..

wirtschaftlich befriedigt werden können, sondern einheitlich und gemeinsam durch einen öffentlichen Träger gedeckt werden müssen[1] (z.B. Öffentliche Sicherheit, Verkehrs- und Raumplanung). Nachdem in einer Zeit zunehmender Dynamik des Wirtschafts- und Soziallebens die Möglichkeiten einer privaten Vorsorge immer geringer geworden sind, sieht "der einzelne seine Daseinsmöglichkeiten nur in der Solidarität der sozialen Gruppe gesichert."[2] Der Bereich der öffentlichen Bedarfsdeckung hat sich dadurch zunehmend um wichtige Individualbedürfnisse wie soziale Sicherheit, Bildung, Krankenhilfe etc. erweitert. Ergänzt wird dieser Komplex betriebswirtschaftlicher Aufgaben schließlich noch um eine gesamtwirtschaftliche Zielrichtung, die in der Sicherung der Vollbeschäftigung, des Wirtschaftswachstums und der Geldwertstabilität liegt.

Juristische wie wirtschaftliche Formulierung der Zielsetzung sind allerdings wegen ihrer Programmatik für die praktische Verwaltungstätigkeit nicht operabel. Die Aufgaben müssen vielmehr in ein konkretes Programm umgesetzt werden, das in der Form von Gesetzen von der politischen Willensbildung außerhalb der Verwaltung vorgegeben wird. Dieses Entscheidungsprogramm vermittelt dem Verwaltungshandeln konkrete Maßstäbe, mit denen das Ergebnis des Entscheidungsprozesses weitgehend vorbestimmt wird. Insofern zeigen sich hier Annäherungen an den Betriebstyp der Zentralverwaltungswirtschaft, dessen Zielsetzung sich mit GUTENBERG als "plandeterminierte Leistungserstellung" umschreiben läßt."[3]

---

1) Vgl. von WYSOCKI, K.: Betriebswirtschaftslehre und Staat, ZfbF 1966, S. 203 f..

3) GUTENBERG, E.: Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, 1. Band, a.a.O., S. 458.

2) FORSTHOFF, E.: Die Verwaltung als Leistungsträger, a.a.O., S. 27.

24. Ergebnis: Der Betriebstyp der öffentlichen Verwaltung

Als Ergebnis der vorangegangenen Analyse kann zusammenfassend festgestellt werden:

1. Die öffentliche Verwaltung ist eine Produktionswirtschaft, die unter Einsatz der Produktionsfaktoren Betriebsmittel und menschliche Arbeitsleistungen Dienstleistungen zur Deckung von Kollektivbedürfnissen (Sicherheit und Ordnung) und elementaren Individualbedürfnissen (Bildung, soziale Sicherheit) hervorbringt. Kern der Leistungserstellung ist die Beschaffung, Speicherung und Verarbeitung von Informationen mit dem Zweck, verbindliche Entscheidungen zur Regelung öffentlicher Angelegenheiten herzustellen. Der Entscheidungsprozeß unterliegt dabei wie jede zielgerichtete Tätigkeit dem Rational- bzw. Wirtschaftlichkeitsprinzip; gleichzeitig muß die Bedingung des finanziellen Gleichgewichts erfüllt werden.
   Die systemindifferenten Tatbestände gelten daher auch für die öffentliche Verwaltung, der B e t r i e b s charakter ist erwiesen.

2. Die Antwort auf die Frage nach dem Betriebs t y p ergab eine Kombination der Determinanten Organprinzip, Alleinbestimmung und plandeterminierte Leistungserstellung, wodurch sich die Verwaltung weitgehend dem Betriebstyp der Zentralverwaltungswirtschaft annähert. Die fehlende Autonomie der Verwaltungseinheiten führt zu einer Fremdbestimmung der Zielsetzung, so daß Zielkonflikte i n n e r h a l b der Verwaltung vom System her nicht möglich sind - sieht man einmal von dem relativ engen Bereich

kommunaler Selbstverwaltung ab. Im Gegensatz zur autonomen Unternehmung werden Zielkonflikte verwaltungsextern im politischen Bereich des Staates, der Legislative und der Regierung, ausgetragen. Aufgaben und Zielsetzung der Verwaltung sind insofern das Ergebnis einer politischen Willensbildung; sie sind abhängig von der Staatsauffassung, von der vorherrschenden politischen Gesamtkonzeption und schließlich von der für die pluralistische Massengesellschaft charakteristischen Auseinandersetzung zwischen Interessenverbänden.
Private Interessen können dabei durchaus zu öffentlichen werden, wenn ihren Vertretern in der politischen Willensbildung die gesetzliche Sanktionierung gelingt. Insofern ist das für die Legitimierung des Verwaltungshandelns erforderliche öffentliche Interesse nichts anderes als die Resultante aus dem Gegeneinander und Miteinander privater Interessen.

Demgegenüber erlaubt es das Autonomieprinzip der Unternehmung von vornherein, individuelle erwerbswirtschaftliche Ziele zu verfolgen. Kapitalistischer Betriebstyp 'Unternehmung' und Betriebstyp 'öffentliche Verwaltung' sind dadurch eindeutig voneinander abgegrenzt. Darüber hinaus zeigen sich im Vergleich der beiden Betriebstypen noch folgende Unterschiede:

Gegenstand der Produktion im gewerblich-industriellen Bereich sind Beschaffung, Lagerung, Transformation und Absatz von materiellen R e a l gütern. Der Realgüterstrom wird begleitet und überlagert von einem Informationsstrom, der - zu Entscheidungen verdichtet - den Realgüterstrom im Rahmen der

betriebswirtschaftlichen Verwaltung steuert. Verwaltung ist hier eine innerbetrieblich-sekundäre Betriebsleistung. In der öffentlichen Verwaltung dagegen sind Informationsverarbeitung bzw. Entscheidungsprozeß eigentlicher Zweck des Verwaltungshandelns. Als "übergreifende Wirtschaft"[1] beeinflußt die Verwaltung andere Wirtschaftseinheiten, indem sie abgabenerhebend, fördernd und einschränkend Daten für die Wirtschaftspläne setzt. Unsere Volkswirtschaft stellt sich damit als ein System privatwirtschaftlicher und planwirtschaftlicher Betriebe dar, die teilweise gleichgeordnet sind (z.B. beim Kauf von Realgütern durch die Verwaltung auf privatrechtlicher Grundlage), teilweise aber nach dem Verhältnis der Über- und Unterordnung zugeordnet sind (z.B. hoheitliche Festsetzung der Steuerschuld durch das Finanzamt auf öffentlich-rechtlicher Grundlage).

4. In den Unternehmungen verstärkt sich mit der Tendenz zu den Kapitalgesellschaften die Trennung zwischen Kapitalhergabe und Unternehmungsführung und damit das sog. 'Regime der Manager' (BURNHAM). Die Form der Unternehmungsleitung nähert sich dadurch den Führungsprinzipien der öffentlichen Verwaltung, die durch das Fehlen individuellen Eigentums von je her der Prototyp der Managerherrschaft war. Zugleich überträgt sich mit der großbetrieblichen Organisationsform der Unternehmungen der Bürokratismus auf die Wirtschaft, offenbar ein unvermeidliches Attribut der verwalteten Gesellschaft. Freilich wird durch diese Gemeinsamkeit von Verwaltung und Unternehmung der grundsätzliche Gegensatz der Betriebstypen nicht aufgehoben.

---

1) JECHT, H.: Öffentliche Finanzwirtschaft, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 3. Band, Stuttgart, Tübingen und Göttingen 1961, S. 677.

3. ENTSCHEIDUNGSVORBEREITUNG:
DAS INFORMATIONSSYSTEM DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG

31. Verwaltung im Regelkreis

311. Kybernetik und Verwaltung

Der entscheidungstheoretische Ansatz der Betriebswirtschaftslehre geht davon aus, daß Wirtschaften Verfügen über knappe Mittel bedeutet und damit einen fortwährenden Entscheidungsprozeß einschließt. Entscheidungen können aber nur getroffen werden, wenn die alternativen Wahlmöglichkeiten bekannt sind, so daß der eigentlichen Entscheidung eine Phase der Informationsgewinnung und -verarbeitung vorausgehen muß.

Während die traditionelle Betriebswirtschaftslehre den Betrieb als homogenes, nicht strukturiertes Ganzes auffaßte, berücksichtigen die neueren Ansätze die arbeitsteilige Organisationsform des Betriebes, die auf den innerbetrieblichen Austausch von Informationen angewiesen ist.[1] Informationen und Informationsfluß werden damit zu betriebswirtschaftlichen Kategorien, die die eigentliche Entscheidung vorbereiten und darüber hinaus die betrieblichen Teilbereiche koordinieren und integrieren. Für die Verwaltung, die ja als System der Informationsverarbeitung zur Herstellung verbindlicher Entscheidungen charakterisiert wurde, ist diese informations- und entscheidungstheoretische Betrachtungsweise eine wesentliche Voraussetzung für die betriebswirtschaftliche Analyse des Verwaltungs-

---

1) Vgl. BÖSSMANN, E.: Die ökonomische Analyse von Kommunikationsbeziehungen in Organisationen, Berlin, Heidelberg und New York 1967, S. 23 und 25.

handelns. Verwaltung kann unter diesem Aspekt als kybernetisches System des Informationsaustausches gedeutet werden, das durch die Vorgabe einer bestimmten Zielsetzung gesteuert wird. Zugleich verbindet sich damit die Frage nach dem möglichen Beitrag der Kybernetik zur Gestaltung des betrieblichen Informationssystems.

Bekanntlich befaßt sich die von NORBERT WIENER begründete junge Wissenschaftsdisziplin Kybernetik mit der Steuerung bzw. Regelung von biologischen, technischen oder sozialen Systemen, die durch den Austausch von Informationen verbunden sind.[1] Die kybernetische Betrachtung eines Objektes bedeutet dabei die Auflösung einer komplexen Ganzheit in ein System von interdependenten Teilen und Wechselbeziehungen, das durch einen fortlaufenden Entscheidungsprozeß geregelt wird. Kybernetische Systeme sind hiernach nicht nur biologische oder technische Organismen (z.B. Gehirn, Maschine), sondern auch soziale Gebilde, Unternehmungen wie Verwaltungen.[2]

---

1) WIENER, N.: Kybernetik, 2. Auflage, Düsseldorf 1963.

2) Vgl. BEER, ST.: Kybernetik und Management, 3.Aufl., Frankfurt 1967, S. 159 f.;
KOREIMANN, D.: Der Informationsbegriff und seine Beziehung zur Betriebswirtschaft, Neue Betriebswirtschaft 1963, S. 49;
WILD, J.: Kybernetik und Organisation, in: Deutsche Gesellschaft für Betriebswirtschaft (Hrsg.): Stabilität durch betriebliche Elastizität, Berlin 1968, S. 195;
GLASER, H.: Bürokratie jenseits von Parkinson, Aus Politik und Zeitgeschichte 25/1970, S. 15.

Nach dem gegenwärtigen Stand der Diskussion kann der Versuch, kybernetische Erkenntnisse auf den Organismus Betriebswirtschaft zu übertragen, noch nicht abschließend gewertet werden;[1] als erste Teilergebnisse können jedoch festgehalten werden:

1. Es besteht Übereinstimmung darin, daß mit dem begrifflichen Instrumentarium der Kybernetik und ihrer Denkmodelle der P r o z e ß charakter des Betriebs- bzw. Verwaltungsgeschehens, insbesondere das Informations- und Entscheidungssystem, zureichend beschrieben werden kann. Insofern ist der kybernetische Ansatz geeignet, Funktionszusammenhang und Informationsfluß innerhalb der Verwaltung sichtbar zu machen und dadurch das Denken in Prozessen zu fördern. "In der Terminologie der Kybernetik handelt es sich bei der Verwaltung um ein System: um ein Aggregat von Einzelteilen, das aber nicht eine bloße Zusammensetzung von verschiedenen Elementen, sondern ein Netz von Beziehungen und dynamischen Wechselwirkungen darstellt."[2]

2. Ist die Eignung der Kybernetik zur B e s c h r e i b u n g des Betriebes bzw. der Verwaltung unbestritten, so ist andererseits zweifelhaft, ob die Kybernetik über diesen f o r m a l e n Beitrag hinaus auch materielle (betriebswirtschaftliche)

---

1) Vgl. KOREIMANN, D.: Zum Informationsbegriff und seiner Beziehung zur Betriebswirtschaft, a.a.O.,S. 49 ff..

2) GLASER, H.: Bürokratie jenseits von Parkinson, a.a.O., S. 3;
Vgl. auch von CUBE, F.: Grundbegriffe und Anwendungen der Kybernetik, in: Moderne Mittel des Verwaltungshandelns, Godesberg 1970, S. 29 ff..

Aussagen ermöglicht. Grenzen zeigen sich vor allem in der mathematisch-statistischen Methode der Kybernetik, die zwar dem technischen und biologischen Bereich adäquat ist, im wirtschaftlich-gesellschaftlichen aber versagt, weil sie den unterschiedlichen betriebswirtschaftlichen Wert der Information für den Entscheidungsprozeß außer acht läßt.[1] Diese mangelnde qualitative Gewichtung der Informationen im Rahmen der kybernetischen Analyse erlaubt es nicht, eindeutige Aussagen und Prognosen über das Systemverhalten abzuleiten.[2]

Hiernach ist festzuhalten: Instrumentarium und Methode der Kybernetik vermögen zwar die f o r m a l e Struktur des Informations- und Entscheidungsprozesses aufzuzeigen, der materielle Inhalt der Entscheidung muß aber von der jeweiligen Fachwissenschaft untersucht werden. Insofern ist die Funktion der Formalwissenschaft Kybernetik mit der Stellung der Mathematik in den Wirtschaftswissenschaften vergleichbar. Beide ermöglichen eine bestimmte Betrachtungsweise, eine Präzisierung der Aussage, ohne selbst neue materielle Erkenntnisse zu vermitteln. Im weiteren Verlauf dieser Arbeit muß sich der Beitrag der Kybernetik zu einer Verwaltungsbetriebslehre dementsprechend darauf beschränken, ein Beschreibungs- bzw. Erklärungsmodell für das Informationssystem der Verwaltung aufzubauen. Für die materiell-inhaltliche Ausrichtung des Entscheidungsprozesses in der Verwaltung ist der formale kybernetische Ansatz nicht verwertbar.

---

1) PÖHLER, W.: Information und Verwaltung, Stuttgart 1969, S. 157 f..

2) WILD, J.: Kybernetik und Organisation, a.a.O., S. 197.

312. Der dritte Güterstrom: Informationen

Der Umsatzprozeß einer gewerblichen Betriebswirtschaft, z.B. eines Industriebetriebes, wird sichtbar in einem R e a l g ü t e rfluß: Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe werden beschafft und gelagert, durch Kombination mit den Produktionsfaktoren menschliche Arbeitsleistungen und Betriebsmittel zu einem neuen Produkt transformiert und schließlich abgesetzt. Mit dem Realgüterfluß ist ein Nominalgüter- bzw. Geldstrom verbunden, der in der Form von Einzahlungen und Auszahlungen das monetäre Äquivalent von Beschaffung und Absatz darstellt.[1)]

Real- und Nominalgüterstrom werden überlagert und gesteuert von einem dritten Güterstrom, den Informationen.[2)] Die für die Steuerung des Umsatzprozesses erforderlichen Entscheidungen werden durch einen Informationsstrom vorbereitet, wobei die Entscheidungen wiederum selbst zu regelnden Informationen werden. Das e i g e n t l i c h e Wirtschaften vollzieht sich dabei in den Informations- und Entscheidungsprozessen; Güter- und Geldstrom sind lediglich die technischen und monetären Auswirkungen des 'dritten' Güterstromes. Vor diesem Hintergrund kommt den Informationen bzw. Entscheidungen eine vorrangige Bedeutung im Betriebsprozeß zu, sie sind die Grundkategorien des Wirtschaftens überhaupt.

In besonderem Maße gilt diese Feststellung für die öffentliche Betriebswirtschaft 'Verwaltung', bei der die Informationsverarbeitung der eigentliche Betriebs-

---

1) Vgl. im einzelnen:
LÜCKE, W.: Produktions- und Kostentheorie, Würzburg und Wien 1969, S. 17,

2) KOSIOL, E.: Die Unternehmung als wirtschaftliches Aktionszentrum, a.a.O., S. 167.

zweck ist. Realgüter- und Geldstrom haben hier lediglich die Aufgabe, den Entscheidungsprozeß materiell zu ermöglichen (z.B. indem Büromaterial beschafft wird, Verwaltungsgebäude errichtet und Datenverarbeitungsanlagen installiert werden). Die Steuerungsfunktion des Informationssystems der Verwaltung zeigt sich vor allem, wenn die Adressaten der Verwaltung, Haushalte und Betriebe, in die Betrachtung einbezogen werden. Informationen der Verwaltung beraten z.B. Berufsanfänger, veranlassen auf Grund einer Ausschreibung Unternehmer zu einer Submission und schließlich zur Errichtung von Kindergärten, Schulen, Krankenhäusern und dgl. mehr. Mit anderen Worten: Der t e c h n i s c h e Prozeß der Leistungserstellung wird von der Verwaltung lediglich gesteuert, nicht aber selbst - wie bei den Unternehmungen - ausgeführt. Der dritte Güterstrom wird dadurch in der Verwaltung zum dominierenden; er beschränkt sich nicht auf die innerbetriebliche Steuerung, sondern ist primär auf eine Öffentlichkeitswirkung gerichtet.

Daß Informationen dabei ebenso wie Realgüter ein wirtschaftliches (knappes) Gut darstellen, zeigt schon der Hinweis auf Auskunfteien und Marktforschungsinstitute, die durch Absatz von Informationen auf dem Markt einen Preis erzielen.[1] In der Verwaltung wird diese marktwirtschaftliche Beziehung zwischen Leistungsverwertung und Preis durch den pauschalen Charakter der öffentlichen Abgaben aufgehoben, der Gutscharakter der Informationen wird davon aber nicht berührt. U n t e r s c h i e d e zwischen Realgütern und Informationen

---

1) KOSIOL, E.: Die Unternehmung als wirtschaftliches Aktionszentrum, a.a.O., S. 172.

zeigen sich vor allem daran, "daß die Produkte des Realgüterstromes in ihrer Entstehung und Verwendung gelenkt werden müssen, während die Informationen als Produkte des Informationsstromes zwar auch gelenkt werden, aber darüber hinaus - und sogar in erster Linie - selbst lenkend wirken."[1] Im übrigen lassen sich als weitere Merkmale der Informationen herausstellen:

1. Informationen enthalten ein Wissen, das für den Zweck einer möglichst vollkommenen Entscheidung eingesetzt wird; sie sind ein z w e c k o r i e n t i e r t e s Wissen[2] und unterscheiden sich dadurch von der bloßen Nachricht.

2. Während Realgüter überwiegend reproduzierbar sind und in Massen oder Serien hergestellt werden können, liegt der Wert der Information gerade in ihrer Einmaligkeit. Eine Information, die lediglich Bekanntes wiederholt, ist keine Information.[3]

3. Der immaterielle Charakter der Information erfordert die Verbindung mit Informations t r ä g e r n (Schriftstück, Lochkarte, Magnetband). In dieser Verbindung sind Informationen nahezu beliebig lager- bzw. speicherfähig.[4]

---

1) KOSIOL, E.: Die Unternehmung als wirtschaftliches Aktionszentrum, a.a.O., S. 168.

2) WITTMANN, W.: Unternehmung und unvollkommene Information, Köln und Opladen 1959, S. 14.

3) SCHULZ, A.: Gedanken zu einer Informationsbetriebslehre, a.a.O., S. 94.

4) PÖHLER, W.: Information und Verwaltung, a.a.O., S. 164.

4. In arbeitsteiligen Organisationen ist ein innerbetrieblicher Austausch von Informationen erforderlich, der unter dem Begriff 'Kommunikation' zusammengefaßt wird. Kommunikation ist demnach ein Prozeß, bei dem Entscheidungsgrundlagen zwischen den Gliedern einer Organisation übertragen werden.[1] Zieht man auch hier die Parallele zum Realgüterfluß, dann ist die Kommunikation vergleichbar mit dem innerbetrieblichen Transport von Gütern im Rahmen des Produktionsprozesses.

Es ist offenkundig, daß das quantitative Ausmaß des Informationsstromes mit zunehmender Arbeitsteilung und Spezialisierung innerhalb der Verwaltung, mit der Flut der Gesetze, Verordnungen und Erlasse und überhaupt mit der Tendenz zur Ausweitung der Staatstätigkeit wächst. Auch in den Unternehmungen verbindet sich mit der großbetrieblichen Organisationsform eine absolute und relative Zunahme der Verwaltungs- bzw. Informationskosten; der Anteil dieser Kosten an den Gesamtkosten wird beispielsweise für die USA auf über 5o v.H. geschätzt.[2] Als weitere Ursache für die Verschiebung der Kostenstruktur kommt hinzu, daß der Informationsstrom nicht in dem Maße mechanisiert und automatisiert werden konnte wie der Realgüterfluß. Erst in jüngerer Zeit hat die industrielle Revolution durch die Elektronische Datenverarbeitung auch auf den Verwaltungsbereich übergegriffen.

---

1) SIMON, H.A.: Administrative Bahavior, 2. Aufl., New York 196o, S. 154.

2) WILD, J.: Input- Output- und Prozeßanalyse von Informationssystemen, ZfbF 197o, S. 51.

313. Der Informationsgrad

Informationen sind als zweckorientiertes Wissen Entscheidungsgrundlagen, die Güte der Entscheidungen hängt dementsprechend von Umfang und Qualität der Informationen ab. Geht man davon aus, daß für eine Entscheidung eine bestimmte Menge notwendiger Informationen vorliegen muß, um alle relevanten Einflußfaktoren zu erfassen, dann hängt die Qualität der Entscheidung zwangsläufig von dem Verhältnis zwischen tatsächlichen Informationen und notwendigen Informationen ab. Dieses als Informationsgrad bezeichnete Verhältnis:

$$\text{Informationsgrad} = \frac{\text{vorhandene Informationen}}{\text{notwendige Informationen}}$$ 1)

ist zugleich ein Maßstab für die Vollkommenheit der Information und die Qualität der Entscheidung. Ist der Informationsgrad 1, werden die Entscheidungen unter Sicherheit getroffen, bei jedem niedrigeren Wert führt die unvollkommene Information zu Entscheidungen unter Risiko bzw. unter Unsicherheit.[2)]

---

1) WITTMANN, W.: Artikel 'Information'. Hdw. der Organisation, Stuttgart 1969, S. 7o2 f..

Dem Informationsgrad kann freilich nur eine theoretisch-deduktive Erklärungsfunktion beigemessen werden; die empirische Ermittlung von Informationsgraden in Unternehmungen wie Verwaltungen scheitert bereits an der Fixierung einer Maßgröße bzw. Dimension der Informationen. Der qualitativ heterogene Aussagewert der Informationen und ihre Ausrichtung an verschiedenen Zwecken (Informationen sind zweckorientiertes Wissen) verhindern die Quantifizierung in einer gemeinsamen Dimension.

2) Zu den vom jeweiligen Informationsgrad abhängigen Entscheidungssituationen und ihren Lösungsversuchen mit wahrscheinlichkeits- und spieltheoretischen Ansätzen vgl.
ALBACH, H.: Wirtschaftlichkeitsrechnung bei unsicheren Erwartungen, Köln und Opladen 1959.
GUTENBERG, E.: Unternehmensführung, Wiesbaden 1962, S.77 f..

Welcher Informationsgrad ist nun für die Entscheidungen in der öffentlichen Verwaltung erreichbar?
In der U n t e r n e h m u n g führt die mangelnde Markttransparenz, die fehlende Kenntnis der Konkurrenzreaktionen und die teilweise Irrationalität der Verbrauchergewohnheiten zu einer Informationslücke, die zumindest im Absatzbereich eine vollkommene Information ausschließt. Für die V e r w a l t u n g entfällt dieses Absatzrisiko und damit eine wesentliche Quelle der Ungewißheit. Es kann daher von hier aus schon angenommen werden, daß Entscheidungen in der Verwaltung mit einem höheren Informationsgrad getroffen werden können als in der Unternehmung. Hinzu kommt, daß die Verwaltung sich kraft Hoheitsgewalt durch Zwang Informationen verschaffen kann (polizeiliche Ermittlungen, Steuerfahndung, statistische Erhebungen), wobei außerdem noch ein Austausch von Informationen innerhalb der Verwaltungszweige durch die Verpflichtung der Behörden zu gegenseitiger Amtshilfe (Art. 34 Abs. 1 GG) gewährleistet ist.

Dennoch können Unsicherheitsfaktoren auch in der Verwaltung nicht ausgeschlossen werden:

1. Die Rechtsquellen der Verwaltung (Gesetze, Verordnungen, Erlasse) sind nicht immer eindeutig und führen zu Auslegungsschwierigkeiten. Das gilt vor allem für die Fälle, in denen sog. unbestimmte Rechtsbegriffe verwandt werden (z.B. 'Öffentliches Interesse', 'Förderungswürdigkeit', 'Angemessenheit').

2. Entscheidungen der Verwaltungen werden in der Regel auf Grund beweiskräftiger Unterlagen getroffen (z.B. bei Leistungen aus der Sozialversicherung, der Sozialhilfe, der Versorgung und des Lastenausgleichs).

Da die Beweispflicht jedoch dem Antragsteller obliegt, wird die Forderung nach Vollkommenheit der Informationen auf Dritte abgewälzt, die ihrerseits im allgemeinen ein naheliegendes Interesse an einem hohen Informationsgrad der Verwaltung haben: Nicht nachgewiesene Beitragszeiten in der Sozialversicherung führen z.B. zu einer Minderung des Rentenanspruchs, unvollständige Antragsunterlagen werden nicht bearbeitet und eine nicht ordnungsgemäß belegte Buchführung kann eine für den Steuerschuldner nachteilige Schätzung der Steuerveranlagung durch das Finanzamt zur Folge haben.

3. Größere Schwierigkeiten bereiten dagegen Entscheidungen, die k ü n f t i g e Entwicklungen berücksichtigen müssen, z.B. Ausbau des Bildungswesens, Straßenbau, Bauleitplanung. Andererseits: Verwaltung hat mit Massenvorgängen zu tun, die mit Hilfe der Statistik zu Trends verdichtet und in die Zukunft extrapoliert werden können. Abrupte Entwicklungsbrüche sind in diesen Bereichen (Bevölkerungsentwicklung, Motorisierung, Besuch weiterführender Schulen, Bautätigkeit) weit weniger wahrscheinlich als z.B. hinsichtlich der Einstellung der Verbraucher zu einem bestimmten Produkt.

4. Mit dem größten Unsicherheitsfaktor sind erfahrungsgemäß Entscheidungen belastet, die auf Informationen über p o l i t i s c h e Grundsatzentscheidungen angewiesen sind. Im politischen Bereich kann eine Kontinuität z.B. der Gesellschafts- und Bildungspolitik durch den Wandel der Auffassungen und der Regierungsverantwortung nicht stets vorausgesetzt werden. Andererseits hängt aber z.B. die Planung der

Gemeinden und Gemeindeverbände als Schulträger von der politischen Entscheidung ab, ob künftig die traditionellen Schulformen beibehalten werden sollen oder ob die additive bzw. integrierte Gesamtschule Zukunftsmodell des Schulwesens ist.

Insgesamt kann jedoch festgestellt werden, daß sich der Informationsgrad der Verwaltung in der Regel dem Idealwert 1 weitgehend annähert. Hierin zeigt sich ein weiterer Unterschied zwischen dem Informationssystem der Verwaltung und der Unternehmung. Der höhere Informationsgrad wird sich dabei mit geringeren Kosten realisieren lassen, weil Behörden durch Hoheitsgewalt und Amtshilfe ergiebigere Informationsquellen erschließen können und weil zum anderen die Informationsbeschaffung teilweise auf die Antragsteller der Verwaltung abgewälzt werden kann.

714. Die Phasen der Entscheidungsvorbereitung

Der betriebliche Umsatzprozeß wird getragen von einem Realgüterfluß, der üblicherweise in die Phasen Beschaffung, Lagerung, Verarbeitung und Absatz gegliedert wird. Dieses Phasenschema läßt sich auf den Informationsfluß als einen speziellen Güterstrom übertragen.[1] Der Entscheidungsprozeß im weiteren Sinne kann dann wie folgt beschrieben und gegliedert werden:

I. Entscheidungsvorbereitung:
   1. Informationsgewinnung, Informationsquellen
   2. Informationsspeicherung
   3. Informationsverarbeitung (-transformation)

II. Entscheidungsbildung:
   Der Entscheidungsprozeß im engeren Sinne

III. Realisierung der Entscheidung (Entscheidungsvollzug)

IV. Kontrolle der Entscheidungen

Damit ist der weitere Gang der Untersuchung vorgezeichnet. Besondere Beachtung soll dabei die Frage nach Anteil und Einfluß betriebswirtschaftlicher Informationen finden. Außerhalb der Betrachtung bleibt die Gestaltung der optimalen Informationsfolge (Kommunikation), da dieses organisatorische Problem den Rahmen der Arbeit sprengen würde.

---

1) KOSIOL, E.: Die Unternehmung als wirtschaftliches Aktionszentrum, a.a.O., S. 175 ff.

32. Informationsgewinnung, Informationsquellen

Der betriebliche Leistungsprozeß der öffentlichen Verwaltung als ein System der Informationsverarbeitung und Entscheidungsbildung beginnt mit der Gewinnung der für die Entscheidungen relevanten Informationen. Unter dem Gesichtspunkt der Informationsgewinnung lassen sich die von außen beschafften (externen) von den innerbetrieblichen (internen) Informationen abgrenzen:

321. Externe Informationen

Während sich die Unternehmung die für die Leistungserstellung und -verwertung erforderlichen Informationen mit einem z.T. erheblichen Einsatz an Kosten initiativ beschaffen muß (z.B. Ermittlung der günstigsten Bezugsquellen, Marktforschung), werden die externen Verwaltungsinformationen zum größten Teil ohne eigenes Zutun an die Verwaltung herangetragen. Das gilt vor allem für nachgeordnete Dienststellen der Verwaltungshierarchie; auf der Ministeriumsebene dagegen sind für die Vorbereitung von Gesetzesvorlagen, zur Absicherung politischer Entscheidungen der Regierung (z.B. finanzielle Auswirkungen einer Steuerreform oder der flexiblen Altersgrenze) oft erhebliche Informationskosten aufzuwenden.

3211. Rechtliche Informationen

Öffentliche Verwaltung ist in formaler Sicht zu einem wesentlichen Teil Rechtsanwendung. Von hier aus ist Voraussetzung jeder Verwaltungstätigkeit ein bestimmter Rahmen rechtlicher Informationen, der gewissermaßen das Entscheidungsprogramm vorgibt. Im einzelnen wird die Rechtsordnung der Verwaltung durch folgende bindende Informationen gebildet:

1. Gesetze, d.h. von den gesetzgebenden Körperschaften erlassene Rechtsnormen, binden sowohl die Allgemeinheit als auch alle Bereiche der Verwaltung als unmittelbar geltendes Recht. Teilweise enthalten sie nur spezielle Informationen für die Verwaltung (z.B. beim Haushaltsplan), Rechtswirkungen für den Bürger werden hier nicht erzeugt.

2. Verordnungen werden auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung von der Regierung erlassen; in der Rechtswirkung unterscheiden sich die Rechtsverordnungen nicht von den Gesetzen.

3. Während Gesetze und Verordnungen unmittelbar geltendes Recht für Allgemeinheit und Verwaltung darstellen, handelt es sich bei Erlassen und Verfügungen um verwaltungsinterne Informationen an nachgeordnete Dienststellen, aus denen Außenstehende einen Rechtsanspruch nicht herleiten können. Weisungsinformationen, deren Wirksamkeit sich auf die jeweilige Dienststelle beschränkt, werden in Dienstanweisungen zusammengefaßt.

3212. Fallinformationen

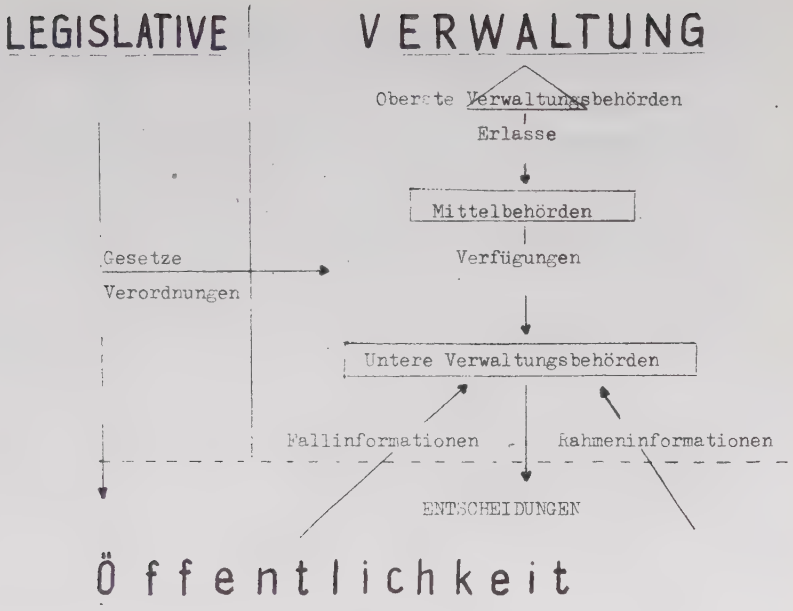
Rechtliche Informationen haben wesensmäßig den Charakter von generellen Regelungen, weil nur so die Vielfalt der Verwaltungswirklichkeit eingefangen werden kann. Aufgabe der rechtsanwendenden Verwaltung ist es dann, die gegebene Rechtsordnung auf die Kasuistik der Einzelfälle zu übertragen. Dafür ist eine zweite Gruppe externer Informationen erforderlich, die Fallinformationen. Sie werden durch schriftliche Anträge (auf Rente, Ausbildungsförderung) oder durch persönliche

Vorsprache (z.B. eines Schulabgängers bei der Berufsberatung), Presseveröffentlichungen oder durch Hinweise anderer Behörden an die Verwaltung herangetragen. Diese passiv-rezeptive Form der Informationsbeschaffung ist vor allem für die Leistungsverwaltung typisch, die in der Regel erst auf Antrag tätig wird.

3213. Rahmeninformationen

Verwaltung erschöpft sich nicht in bloßer Rechtsanwendung, durch die lediglich generelle Informationen und Fallinformationen zu determinierten Entscheidungen verknüpft werden. Verwaltung ist auch und vor allem Erledigung öffentlicher Aufgaben, durch die die Infrastruktur von Gesellschaft und Wirtschaft über den Ausbau des Erziehungs-, Gesundheits- und Verkehrswesens, des Umweltschutzes und der Siedlungsplanung verbessert wird. In diesem Bereich langfristiger öffentlicher Investitionen sind die Verwaltungsträger auf Informationen angewiesen, welche die gegenwärtige Situation beschreiben und darüber hinaus langfristige Entwicklungstrends erfassen. Wichtigste Informationsquelle ist hier die Statistik, die eine Vielzahl von öffentlichen Massenvorgängen erfaßt und nach der überörtlichen Aufbereitung durch die Statistischen Landesämter bzw. durch das Statistische Bundesamt als sog. Rahmeninformationen den Planungseinheiten der Verwaltung zur Verfügung stehen.

In graphischer Form läßt sich das System externer Informationen in der Verwaltung wie folgt zusammenfassen:



Stellt man die Frage nach dem quantitativen Anteil der einzelnen Informationsgruppen am externen Informationsstrom der Verwaltung, dann ist festzustellen, daß die überwiegende Masse der Informationen aus F a l l - informationen besteht. Immerhin haben aber auch die rechtlichen Informationen durch die bekannte Gesetzesflut ein Ausmaß erreicht,[1] daß dadurch die Ordnungsmäßigkeit der Verwaltung immer mehr gefährdet wird, weil die für eine Entscheidung relevanten Vorschriften von dem jeweiligen Sachbearbeiter kaum noch übersehen werden können.

---

1) Allein das Bundesgesetzblatt benötigte für die Veröffentlichung von Gesetzen und einen Teil der Verordnungen in den Jahrgängen 1949-197o mehr als 5o ooo Seiten. Dazu kommen noch die Veröffentlichungen von landesrechtlichen Regelungen, von Erlassen und Verfügungen.

322. Interne (betriebswirtschaftliche) Informationen

Der externe Informationsstrom wird ergänzt und gesteuert durch einen Fluß innerbetrieblicher Informationen, die sich in erster Linie auf Verwaltungsaufbau und -ablauf beziehen, wie z.B. Gestaltung der Informationswege, Personalpolitik, Besoldung und Dienstpostenbewertung, Haushaltsplanung und Rechnungslegung. Die Aufzählung zeigt, daß es sich hierbei um betriebswirtschaftliche Problemkreise handelt, die in jedem Betriebstyp zu lösen sind. Die für die Unternehmung entwickelten betriebswirtschaftlichen Organisationsgrundsätze der Personalführung und des Personaleinsatzes, der Arbeitsbewertung und der Liquiditätssicherung lassen sich daher weitgehend auf die öffentliche Verwaltung übertragen. Zwar sind vor allem in der Personalpolitik durch die öffentlich-rechtlichen Bindungen des Beamten- und Besoldungsrechts Einschränkungen der Dispositionsfreiheit gegeben (Anstellung eines Beamten auf Lebenszeit; Unkündbarkeit eines Angestellten nach 15jähriger Dienstzeit, Einengung des Aufstiegs- und Leistungsstrebens durch getrennte Laufbahnen und starre Besoldungsvorschriften); insgesamt aber dürften die betriebswirtschaftlichen Grundfragen der Verwaltung mit denen der Unternehmungen weitgehend übereinstimmen. Auch im Bereich der Unternehmungen müssen ja branchenspezifische Besonderheiten durch spezielle Betriebswirtschaften erfaßt werden.

Die These von der grundsätzlichen Übereinstimmung des betriebswirtschaftlichen Informationsstromes der Verwaltung mit dem anderer Betriebswirtschaften soll nachstehend exemplarisch an einem speziellen Informationsstrom, den Kostenarten, überprüft werden.

Zugleich soll dabei ermittelt werden, in welchem Ausmaß spezielle - durch den Betriebstyp bedingte - Abweichungen auftreten. Für eine derartige Fragestellung bietet sich eine Kostenanalyse vor allem deshalb an, weil Kosten als "der bewertete Verbrauch und Gebrauch für die Herstellung und den Absatz betrieblicher Erzeugnisse und für die Aufrechterhaltung der hierfür erforderlichen Betriebsbereitschaft"[1] eine Grundkategorie betriebswirtschaftlichen Denkens darstellen und insofern geeignet erscheinen, stellvertretend für andere betriebswirtschaftliche Sachverhalte zu stehen.[2]

Kosten werden durch den Verzehr von Gütern und Dienstleistungen im Rahmen der Leistungserstellung und -verwertung verursacht, d.h. insbesondere durch:

1. Menschliche Arbeitsleistungen (Löhne und Gehälter),
2. Betriebsmittel (Abschreibungen),
3. Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe (Materialkosten),
4. Fremddienste (z.B. Energieversorgung, Transportkosten etc.),
5. Kapitalnutzung (Zinsen),
6. Leistungen der öffentlichen Hand (Steuern, Beiträge und Gebühren),
7. Wagnisse.

Gilt diese auf die Unternehmung abgestellte Beschreibung der Kostenarten auch für die öffentliche Verwaltung?

---

1) LÜCKE, W.: Produktions- und Kostentheorie, a.a.O., S. 82.

2) Auf die in der Betriebswirtschaftslehre übliche Unterscheidung zwischen Kosten und Aufwand kann hier verzichtet werden; alle Ausgaben der Verwaltung sind durch den 'Betriebszweck' verursacht.

Es ist offenkundig, daß auch die Verwaltung die Produktionsfaktoren menschliche Arbeitsleistungen und Betriebsmittel einsetzt, wobei die Personalkosten zugleich die quantitativ bedeutendste Kostenart darstellen.[1] Von untergeordneter Bedeutung sind dagegen - wie überhaupt in Dienstleistungsbetrieben - die Materialkosten, da ein materieller Umsatzprozeß mit dem Ziel der Beschaffung, der Transformation und dem Absatz von Sachgütern nicht erfolgt. Auf Fremddienste wie Energieversorgung und Transportleistungen ist die Verwaltung ebenso angewiesen wie die Unternehmung und da ein Teil der öffentlichen Ausgaben durch Anleihen und Kredite finanziert wird, gehören auch die (Fremdkapital-)Zinsen zu den Kostenarten der öffentlichen Verwaltung. Dagegen entfällt die Kostenart Öffentliche Abgaben; an ihre Stelle treten aber Subventionen und Transferzahlungen, die die Verwaltung aus den öffentlichen Abgaben bestreitet. Bestimmten Wagnissen und den daraus entstehenden Kostenbelastungen ist auch die Verwaltung ausgesetzt (z.B. dem Beständewagnis durch Verlust, Diebstahl, Feuer), jedoch ist das Wagnisrisiko insgesamt schon deswegen geringer, weil einige für die Unternehmung typische Einzelwagnisse in der Verwaltung entfallen (Ausschuß- und Gewährleistungswagnis, Debitoren- und Entwicklungswagnis).

Ein erster Überblick zeigt demnach, daß sich die Kostenarten in der Unternehmung und in der Verwaltung weitgehend decken. In der Unternehmung wie in der Verwaltung hängt die quantitative Gewichtung der einzelnen

---

1) Im Haushalt des Landes Nordrhein-Westfalen entfielen 1971 von den Gesamtausgaben allein 38,6 v.H. auf Personalkosten.

Kostenarten von der Produktart sowie von der jeweiligen Technik der Leistungserstellung ab, wobei entsprechend dem vorherrschenden Produktions- bzw. Kostenfaktor zwischen anlage-, material-, lohnintensiven etc. Betrieben unterschieden werden kann. Unabhängig von dieser weitgehend technisch determinierten Kosten s t r u k t u r unterliegt die absolute Höhe der Kosten, das Kosten n i v e a u, der autonomen Disposition der Unternehmung; langfristig sind selbst die fixen (beschäftigungsunabhängigen) Kosten disponibel.[1)]
Demgegenüber sind die Kosten der Verwaltung überwiegend durch verwaltungsexterne (insbesondere gesetzliche) Regelungen vorgegeben und damit auch langfristig der verwaltungsinternen Disposition entzogen. Ein Rentenversicherungsträger (Landesversicherungsanstalt, Bundesversicherungsanstalt für Angestellte) etwa hat kaum eine Möglichkeit, Art und Umfang der von ihm gewährten Leistungen zu beeinflussen; er ist verpflichtet, bei Eintritt des Versicherungsfalles die in der Reichsversicherungsordnung (RVO) bzw. im Angestelltenversicherungsgesetz (AnVG) detailliert vorgegebenen Anspruchswerte zu ermitteln und zu gewähren. Lediglich bei den Maßnahmen zur Erhaltung, Besserung und Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit (Heilbehandlung, Berufsförderung) erlauben 'Kann'-Vorschriften in den Rechtsgrundlagen (vgl. § 1236 RVO bzw. 13 AnVG) eine Anpassung der Leistungen an die jeweilige finanzielle Leistungsfähigkeit.

---

1) Vgl. SCHNEIDER, E.: Industrielles Rechnungswesen, 3. Aufl., Tübingen 1961, S.203 ff.

Diese grundsätzliche, systemimmanente Starrheit des Kostenniveaus wird verstärkt durch eine für die Verwaltung typische Kostenremanenz, d.h. durch ein erhebliches Beharrungsvermögen einmal bewilligter Ausgaben bzw. Kosten: "Selbst wenn der ursprüngliche Zweck, der die Ausgabenbewilligung veranlaßte, voll oder zum großen Teil wegen Erfüllung der Aufgaben entfällt und somit nicht mehr ein voller Einsatz, insbesondere qualifizierter Kräfte erforderlich erscheint, ist es aller Erfahrung nach schwer, die Ausgaben nunmehr in entsprechender Weise zu senken.- Das zeigt sich immer wieder dann, wenn in Kriegs- und Nachkriegszeiten Verwaltungen errichtet oder erweitert werden, deren Aufgabenbereiche später schrumpfen oder ganz entfallen. Die an sich freiwerdenden Kräfte werden so lange wie möglich gehalten oder bei anderen Dienststellen untergebracht."[1)]

Die Kostenremanenz ist zwar auch für den Unternehmungsbereich nachweisbar, im allgemeinen bewirkt jedoch der Wettbewerbs- und Kostendruck des Marktes einen kurzfristigen Abbau dieser Beharrungstendenz. Eine weitere Ursache für die weitaus höhere Bedeutung der Kostenremanenz in der Verwaltung, "von den betroffenen leitenden Kräften aus subjektiv verständlichen Motiven in der Regel kaum gehemmt, mag gewiß auch einnahmepolitisch - Gewöhnung der Öffentlichkeit an einmal erhobene Steuern und damit verbundener geringerer Druck in Richtung auf Einsparungserfordernisse bei der Verwaltung - begründet sein."[2)]

---

1) KOLMS, H.: Finanzwissenschaft I, a.a.O., S. 146. Hinsichtlich der Ursachen dieser Kostenremanenz wird auf die Ausführungen zur betriebswirtschaftlichen Elastizität der Verwaltung, Abschnitt 522 dieser Arbeit, verwiesen.

2) KOLMS, H.: Finanzwissenschaft I, a.a.O., S. 146.

Neben dem unterschiedlichen Grad der Dispositionsfreiheit in der Kostengestaltung zeigt sich ein weiterer Unterschied zwischen Verwaltung und Unternehmung aus kostentheoretischer Sicht in der Verrechnung der Betriebsmittelnutzung: Die Wertminderungen der Betriebsmittel (des Anlagevermögens) durch Gebrauch, Zeitverschleiß, technischen Fortschritt u.a. werden im kaufmännischen Rechnungswesen durch Abschreibungen erfaßt. Sie verteilen den Anschaffungsbetrag entsprechend dem jeweiligen Werteverzehr auf die Nutzungsdauer und ermöglichen dadurch eine von den Ausgaben unabhängige periodengerechte Erfolgsermittlung sowie eine Kostenrechnung, die den jeweiligen wertmäßigen Verzehr des Anlagevermögens in einer Rechnungsperiode berücksichtigt. Eine derartige Verrechnung der Betriebsmittelnutzung durch Abschreibungen kennt das (kameralistische) Rechnungswesen der öffentlichen Verwaltung nicht. Vielmehr schlägt sich die Kostenart Betriebsmittelnutzung durch die jeweiligen vermögenswirksamen Ausgaben im Rechnungswesen nieder; eine Periodisierung nach dem Werteverzehr erfolgt nicht.

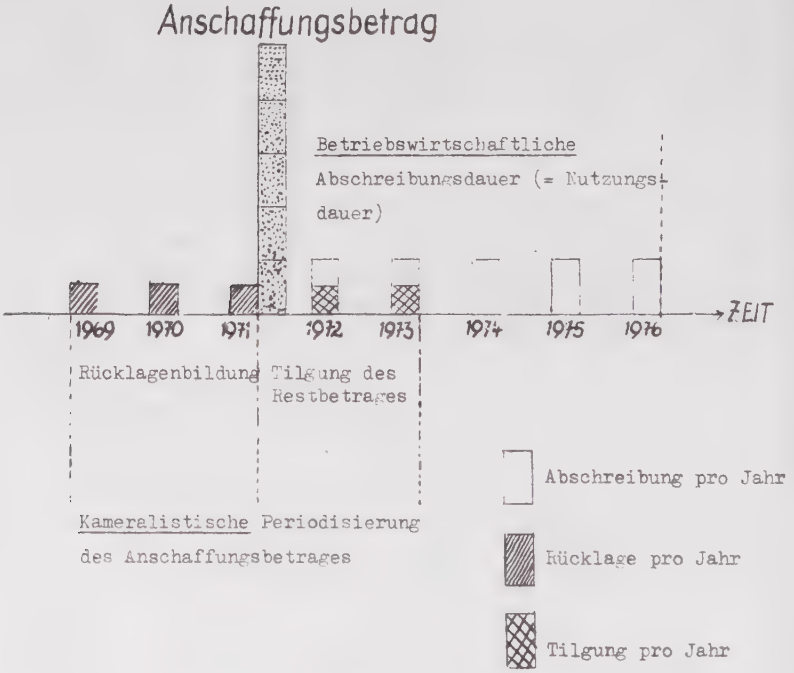
Andererseits werden allenfalls kleinere Anlageinvestitionen in e i n e r Periode voll finanziert. Im Regelfall verteilt sich die Mittelaufbringung auf einen längeren Zeitraum, indem vorher Rücklagen in den Haushalt eingestellt werden oder bei einer Fremdfinanzierung Tilgungsraten zu Lasten späterer Haushaltsjahre gehen. Durch diese zeitlich unterschiedliche Belastung des Haushalts durch eine Vorweg- oder Nachdeckung ergibt sich faktisch auch eine Periodisierung der vermögenswirksamen Ausgaben, so daß es naheliegt, Rücklagen und Tilgungen gewissermaßen als Abschreibungsersatz anzusehen.[1)]

---

1) JOHNS, R.: Art. 'Kameralistik', HWB, 3. Aufl., Band II, Stuttgart 1957/58, Sp. 2950.

Der E r s a t z charakter der Rücklagen und Tilgungen im Vergleich zu den kaufmännischen Abschreibungen zeigt sich vor allem daran, daß die Periodisierung primär von der Finanzkraft des jeweiligen Verwaltungsträgers abhängt und nicht von den Wertminderungen des Anlagevermögens; außerdem handelt es sich im Falle der Rücklagenbildung gewissermaßen um eine vorgezogene Abschreibung von Gütern, die noch gar nicht eingesetzt sind.

Die unterschiedliche Erfassung bzw. Verrechnung der vermögenswirksamen Ausgaben im kaufmännischen und im kameralistischen Rechnungswesen soll die nachstehende Darstellung graphisch gegenüberstellen und zusammenfassen:



Die Frage, ob nicht eine Übernahme des kaufmännischen Abschreibungsverfahrens in den öffentlichen Bereich zweckmäßig ist, muß hier noch zurückgestellt werden; sie ist im Zusammenhang mit dem Z w e c k des Rechnungswesens zu erörtern, worauf erst im nächsten Abschnitt näher eingegangen wird. An dieser Stelle sollen lediglich noch einige p r a k t i s c h e Gesichtspunkte bei einer potentiellen Abschreibung des öffentlichen Anlagevermögens angesprochen werden:
Bereits im kaufmännischen Rechnungswesen bereitet die Erfassung des tatsächlichen Werteverzehrs einige Schwierigkeiten. Die in der Praxis üblichen linearen und degressiven Abschreibungsmethoden erreichen die verbrauchsgerechte Periodisierung nur näherungsweise. Weitaus schwieriger wird sich aber eine derartige Abschreibung im öffentlichen Bereich realisieren lassen. Wie sollen Wert und Werteverzehr von Straßen, Brücken, Grünanlagen, Denkmälern und anderen historischen Bauten erfaßt werden? Hinzu kommt, daß diese Vermögenswerte eine praktisch untegrenzte Lebensdauer haben, die 'Amortisation' der Investitionen sich über entsprechend lange Zeiträume im Rechnungswesen niederschlagen würde.[1)]

Sicherlich sind diese p r a k t i s c h e n Schwierigkeiten kein grundsätzliches Argument gegen eine Übernahme kaufmännischer Grundsätze der Vermögensrechnung, die übrigens in der Literatur mit teilweise unterschiedlichen Argumenten immer wieder gefordert wird.[2)] Andererseits kann aber die Frage der Funktionsfähigkeit eines Rechnungswesens nicht ganz außer acht gelassen werden.

---

1) Vgl. WINCKELMANN, H.: Kameralistische und kaufmännische Rechnungslegung in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben, Berlin 1950, S. 152.

2) Vgl. z.B.
RECKIENWALD, H.-C.: Kapital- und Investitionshaushalt, in: JECHT, H. (Hrsg.): Probleme des öffentlichen Budgets, Berlin 1964, S. 73 ff.;
PAGENKOPF, H.: Gegenwartsprobleme der Gemeindefinanzwirtschaft, Bonn 1962, S. 27.

33. Informationsspeicherung, insbesondere Rechnungswesen

331. Speicherungsformen und -kapazität

Wie im betrieblichen Umsatzprozeß Beschaffung und Transformation der Realgüter zeitlich auseinanderfallen, so besteht auch zwischen Informationsgewinnung und -verwertung eine zeitliche Diskrepanz, die durch einen Lagerungs- bzw. Speicherungsvorgang überbrückt werden muß. Während Realgüter ohne weiteres gelagert werden können, erfordert der immaterielle Charakter der Informationen eine Fixierung des Wissens auf materiellen Informationsträgern, die speicherfähig sind (Schriftstücke, Lochkarte, Ton- oder Magnetband). D.h. Informationen werden gelagert, indem man ihre materiellen Träger speichert. Die Art der Informationsträger bestimmt dabei die Art der Speicherung (Registratur, Bibliothek, EDV), jedoch sind Übergänge zwischen diesen Speicherungsformen durch spätere Transformation der Informationsträger möglich und üblich, z.B. durch Mikroverfilmung, Übertragung auf Lochkarte oder Magnetband.

Dominierende Speicherungsform der Verwaltung ist die (Akten-)Registratur, die in der Regel nach dem dekadischen System - vergleichbar mit dem Kontenrahmen bzw. -plan der Buchhaltung - angeordnet ist und z.B. jede generelle Information nach Sachbereichen bzw. Aktenzeichen einordnet. Die systematische Einordnung der gerade in der Verwaltung für die Rechtmäßigkeit der Entscheidungen bedeutsamen generellen Informationen erlaubt dem Sachbearbeiter einen schnelleren Überblick und eine sichere Einarbeitung in sein Sachgebiet. Zu berücksichtigen ist hierbei, daß das Verwaltungswissen weitaus stärker spezialisiert und ausgefächert ist als das Grundwissen der kaufmännischen Praxis. Das kaufmännische Informationssystem kennt daher in der Regel keine

der Verwaltungsregistratur entsprechende einheitliche und systematische Registratur der generellen Informationen.

Der Hauptstrom des Informationsflusses der Verwaltung findet jedoch seinen Niederschlag in den Einzelakten, die die speziellen Fallinformationen eines Vorgangs aufnehmen. Während die Informationsspeicherung der Unternehmungen durch mündliche bzw. fernmündliche Abreden in der Regel nicht belastet wird, verlangt die rechtliche Absicherung des Verwaltungshandelns durch beweiskräftige Unterlagen[1] eine Fixierung auch mündlicher Informationen in einem Aktenvermerk. Eine Entscheidung nur auf Grund eines mündlichen Vortrags ist in der Verwaltung nicht denkbar; es wird grundsätzlich nach Aktenlage entschieden.

Als ein System der Informationsverarbeitung wird die Verwaltung in besonderem Maße von der ständigen Ausweitung des Informationsstromes betroffen, der sich nach Schätzungen bereits innerhalb von 5 Jahren verdoppelt.[2] Die Verwaltung kann auf diese Informationsflut einerseits mit einer stärkeren Reduzierung der Informationsspeicherung reagieren, womit dann allerdings auch der Informationsgrad vermindert wird. Die andere Alternative der Anpassung besteht in einer Ausdehnung der Speicherkapazität, die aber auf die Dauer mit den herkömmlichen Methoden der dezentralen Schriftgutablage wohl kaum bewältigt werden kann.

---

1) Verwaltungsakte können jederzeit im Rechtswege vor den Sozial- bzw. Verwaltungsgerichten angefochten werden.

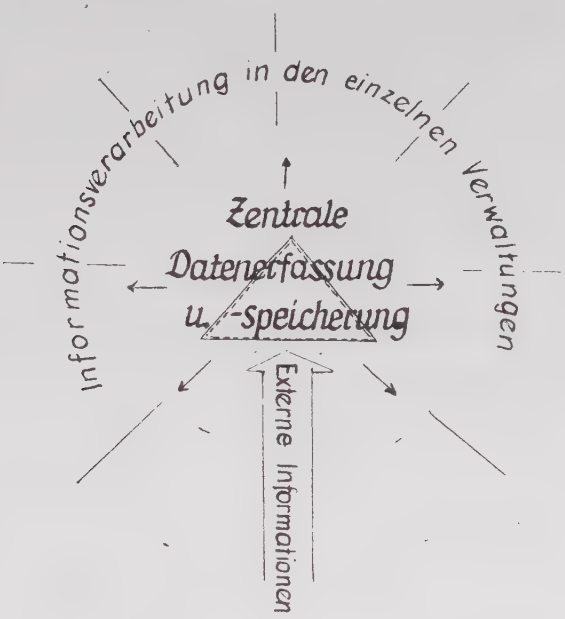
2) LUTTERBECK, E.: Automatische Dokumentation, in: Moderne Mittel des Verwaltungshandelns, Godesberg 1970, S. 56.

Inzwischen bieten ja die Elektronischen Datenverarbeitungsanlagen die Möglichkeit, die Speicherkapazität der Verwaltung der steigenden Informationsflut anzupassen. Unabhängig von dem grundsätzlichen Problem der Wirtschaftlichkeit Elektronischer Datenverarbeitung in der Verwaltung stellt sich hier im Zusammenhang mit der EDV-Informationsspeicherung die Frage, ob künftig die dezentrale Speicherung im Interesse einer optimalen Kapazitätsausnutzung betriebswirtschaftlich noch sinnvoll ist.

Eine Vielzahl von Informationen wird derzeit von verschiedenen Verwaltungsträgern gleichzeitig beschafft und gespeichert. So muß z.B. die Gründung einer Unternehmung der Gemeinde, dem Finanzamt, der Krankenkasse, der Berufsgenossenschaft, dem Amtsgericht und schließlich der Industrie- und Handelskammer angezeigt werden. Von der Einstellung eines Auszubildenden (Lehrling, Anlernling) erhält die Krankenkasse, das Arbeitsamt, die Berufsschule und die Industrie- und Handelskammer Mitteilung. Die Reihe dieser Mehrfachinformationen ließe sich beliebig fortsetzen. Sicher benötigen alle angesprochenen Dienststellen die genannten Informationen für die in ihre Zuständigkeit fallenden Aufgaben. Es fragt sich aber, ob die ausgewerteten Informationen auch von allen Dienststellen g e s p e i c h e r t werden müssen.

Betriebswirtschaftlich zweckmäßiger wäre es, die Speicherfunktion auf eine zentrale Datenerfassungsstelle auszulagern, um durch den Wegfall der bloß multiplen Speicherung Speicherkapazitäten einzusparen. Erfahrungsgemäß wird auf die ausgewerteten Informationen nur zu einem geringen Prozentsatz zurückgegriffen; sie könnten ggf. von der Zentrale erneut abgerufen werden.

Das System einer zentralen Informationsspeicherung bei dezentraler Informationsverarbeitung wäre hiernach wie folgt zu skizieren:



Die Vorteile dieses Systems liegen neben der Vereinfachung für den Informationslieferanten (Mitteilungspflicht nur gegenüber e i n e r Stelle) und der Einsparung von Speicherkapazität auch in der Möglichkeit des Datenaustausches zwischen den Verwaltungsträgern, wodurch eine mehrfache Nutzung der einmal gewonnenen Informationen ohne aufwendige Neubeschaffung durch verschiedene Verwaltungen erreicht wird. Insgesamt läßt dieses System also eine Verbesserung des Informationsgrades ohne Erhöhung der Informationskosten zu.

In der Praxis schließen die Bemühungen um eine Verwaltungsreform auch erste Ansätze zu einer zentralisierten Informationsspeicherung ein, sie beziehen sich jedoch z.Z. nur auf den Bereich des Meldewesens, d.h. auf Erfassung und Fortschreibung von Wohnsitz, Familienstand und Lebensalter der Bürger. Das endgültige Ziel einer universellen Landes- oder gar Bundesdatenbank ist heute noch weitgehend eine Utopie, die allerdings durch die technischen Möglichkeiten elektronischer Speicherung zunehmend den Charakter einer 'realen Utopie' annimmt.[1)]

22. Das Rechnungswesen der Verwaltung: die Kameralistik

221. Grundelemente der Kameralistik

Die finanzwirksamen Informationen werden in der Unternehmung wie in der Verwaltung im Rechnungswesen erfaßt und gespeichert. Für die Verwaltung schreibt die Reichshaushaltsordnung (RHO) von 1922 zwingend einen Rechnungsstil vor, der als sog. Kameralistik seit Jahrhunderten die Finanzwirtschaft des Staates bestimmt hat und trotz aller Kritik bis heute die gültige Form des öffentlichen Rechnungswesens geblieben ist. Immerhin hat die Kameralistik damit, für ein ganz anderes System des Staates und der Verwaltung konzipiert, eine erstaunliche Elastizität und Anpassungsfähigkeit bewiesen: In das für die Finanzwirtschaft des Absolutismus entworfend System der Kameralistik ließ sich der ganze Leistungsapparat des modernen Staatswesens hineinpressen.

---

1) LUTTERBECK, E.: Automatische Dokumentation, a.a.O., S. 60 ff. .

Die Grundelemente der Kameralistik sind:

1. Der Haushaltsplan, der als Vorschaurechnung alle für eine Periode zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben[1] nach Herkunft bzw. Zweckbestimmung enthält. Er ist in Ausgabe und Einnahme auszugleichen (Art. 11o GG).
   Der Haushaltsplan wird auf Grund einer Vorlage der Verwaltung von der Legislative als formelles Gesetz festgestellt, bindet jedoch nur die Wirtschaftsführung der Verwaltung, d.h. Ansprüche oder Verbindlichkeiten Dritter werden durch ihn im Gegensatz zu einem materiellen Gesetz nicht begründet. Als Ex-ante-Rechnung und in seiner Ausrichtung auf finanzwirksame Vorgänge entspricht der Haushaltsplan der betriebswirtschaftlichen Finanzplanung, die sich ja auch historisch aus dem 'Vorbild' der öffentlichen Finanzplanung entwickelt hat.

2. Die Einhaltung des Haushaltsplanes wird kontrolliert durch einen Vergleich von SOLL und IST im Rahmen der Haushaltsrechnung, die wiederum die Grundlage der Rechnungsprüfung durch den Rechnungshof und der Entlastung durch die gesetzgebenden Körperschaften bildet. Als Ex-post- und Istrechnung ist die Haushaltsrechnung mit der kaufmännischen Finanzbuchhaltung vergleichbar; indem die Haushaltsrechnung zusätzlich einen Soll-Ist-Vergleich vornimmt, geht sie einerseits über die Finanzbuchhaltung hinaus, andererseits ist ihre Aussagekraft durch das Fehlen einer der kaufmännischen Betriebsbuchhaltung entsprechenden Rechnung geringer.

---

1) Die kameralistischen Begriffe 'Einnahmen' und 'Ausgaben' beziehen sich auf die kassenmäßigen Vorgänge und entsprechen damit den betriebswirtschaftlichen 'Einzahlungen' und 'Auszahlungen'.

3123. Die betriebswirtschaftliche Kritik an der Kameralistik

Wenn eingangs die Vernachlässigung der öffentlichen Verwaltung im Rahmen der betriebswirtschaftlichen Forschung festgestellt wurde, so gilt das nicht für das Rechnungswesen der öffentlichen Verwaltung. Seit den grundlegenden Arbeiten WALBS ist die Kameralistik immer wieder aus betriebswirtschaftlicher Sicht untersucht worden.[1] Auf eine nähere betriebswirtschaftliche Analyse der Kameralistik kann daher im Rahmen dieser Arbeit verzichtet werden, es sollen lediglich im Überblick die Kritikpunkte herausgestellt werden, die gegen das öffentliche Rechnungswesen vorgebracht worden sind:

1. Das geltende Haushaltsrecht führe durch die Verzahnung mit parlamentarischen Beschlüssen (Verabschiedung des Haushaltsgesetzes und Entlastung der Verwaltung) zu einer Schwerfälligkeit der Haushaltswirtschaft, die die ohnehin vorhandene Unbeweglichkeit des exekutiven Apparates noch verstärke.[2] Tatsächlich wurden in der Vergangenheit die Haushaltspläne oftmals nicht rechtzeitig vor Beginn des Haushaltsjahres verabschiedet, andererseits konnten Rechnungsprüfung und Entlastung im allgemeinen erst mit einer zeitlichen Verzögerung von mehreren Jahren erfolgen.

---

1) Vgl. vor allem:
WALB, E.: Die Erfolgsrechnung privater und öffentlicher Betriebe, Berlin und Wien 1926;
WINCKELMANN, H.: Kameralistische und kaufmännische Rechnungslegung in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben, a.a.O.;
VON WYSOCKI, K.: Kameralistisches Rechnungswesen, Stuttgart 1965.

2) VIALON, K.F.: Moderne Entwicklungstendenzen des öffentlichen Haushalts in der Bundesrepublik, in: Gegenwartsprobleme des öffentlichen Haushalts, Berlin 1962, S. 22.

2. Die in Deutschland übliche Zweiteilung der Haushaltswirtschaft in eine ordentliche und außerordentliche Rechnung (die bisher lediglich von Hamburg aufgehoben wurde) sei betriebswirtschaftlich wenig aussagefähig, weil sie sich nicht nach der A r t der Ausgabe richte, sondern nach den jeweiligen Zufälligkeiten der F i n a n z i e r u n g aus ordentlichen (Steuern, Gebühren, Beiträgen) oder außerordentlichen Mitteln (Kredite).[1)]

3. Die haushaltsrechtliche Vorschrift, nach der nicht ausgeschöpfte Haushaltsansätze verfallen, bewirke eine Ausnutzung des g e s a m t e n Haushaltssolls ohne zwingenden Bedarf. Verstärkt werde dieser Anreiz zur Unwirtschaftlichkeit durch die Praxis der Haushaltsplanung, sich bei den Ansätzen nach dem Ausgabe-IST der abgelaufenen Haushaltsperiode zu richten, so daß eine Unterschreitung des Haushalts-SOLLS zu einer Verminderung des Ansatzes in der nächsten Periode führe. Die Haushaltsplanung dürfe sich daher nicht länger an Vergangenheitswerten orientieren, sondern müsse andere Beurteilungsmaßstäbe zugrunde legen.[2)]
In der Tat sind Vergangenheitswerte kein geeigneter Maßstab für die Kontrolle der Wirtschaftlichkeit. Es fehlt diesen Vorgabewerten der Normcharakter, der verhindert, daß Unwirtschaftlichkeit mit Unwirtschaftlichkeit verglichen wird. Zu berücksichtigen ist aber andererseits, daß der Haushalt primär ein

---

1) WINCKELMANN, H.: Begriff und Aufgaben einer Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung, a.a.O., S.325.

2) WINCKELMANN, H.: Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung, ZfhF 1956, S. 562.

Finanzplan ist, der im Interesse eines Haushaltsausgleichs und des finanziellen Gleichgewichts von den zu erwartenden IST-Größen ausgehen und insofern ein gewisses Maß an Unwirtschaftlichkeit einplanen muß.

4. Unabhängig von dieser Frage des Vorgabewertes sei die Kontrolle der Wirtschaftlichkeit auch schon deswegen unvollkommen, weil die Kameralistik sich auf reine Zahlungsvorgänge beschränke, der für eine umfassende Wirtschaftlichkeitskontrolle erforderliche Nachweis der Vermögensbildung und des Vermögensverzehrs nicht erbracht werde. Die Darstellung der Kassenvorgänge müsse daher um eine Vermögensrechnung ergänzt werden, die Aufschluß über Erhaltung und Erhöhung des Vermögens hinsichtlich seiner Leistungskraft sowie über das Ausmaß der notwendigen Abschreibungen gebe.[1] Mit anderen Worten: Wesentliche Elemente der kaufmännischen Buchführung sollen auf den öffentlichen Bereich der Finanzwirtschaft übertragen werden.

3323. Bewährung der Kameralistik

Die Anwendung des kaufmännischen Rechnungswesens auch in der Verwaltung ist in der betriebswirtschaftlichen Literatur wiederholt vorgeschlagen und diskutiert worden.[2] Diese Forschungsrichtung hat schließlich für die öffentlichen Betriebe den Rechnungsstil der Betriebs-

---

1) PAGENKOPF, H.: Gegenwartsprobleme der Gemeindefinanzwirtschaft, a.a.O., S. 26 f.

2) Vgl. den Überblick bei WINKELMANN, H.: Kameralistische und kaufmännische Rechnungslegung in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben, a.a.O., S. 7 ff..

kameralistik entwickelt, bei der die Kameralistik um die kaufmännischen Elemente einer Vermögens- und Erfolgsrechnung ergänzt wurde.[1] Für den Bereich der öffentlichen V e r w a l t u n g dagegen sind die Bestrebungen zur Übertragung der Grundsätze kaufmännischer Rechnungslegung praktisch gescheitert:

Die Zweckmäßigkeit des Rechnungswesens kann allein vor dem Hintergrund der jeweiligen Zielsetzung der Betriebswirtschaft beurteilt werden. Den in der wirtschaftlichen Realität dominierenden Zielsetzungen der Unternehmungen, einen maximalen oder zumindest angemessenen Gewinn zu erzielen, entspricht das kaufmännische Rechnungswesen durch die Ermittlung eines periodengerechten Erfolgs. Die anders geartete Zielsetzung der öffentlichen Verwaltung verlangt dementsprechend auch eine andere Ausrichtung des Rechnungswesens. Hier kommt es primär darauf an, die für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben erforderlichen Mittel vorausschauend bereitzustellen und gleichzeitig die ordnungsgemäße Bewirtschaftung der öffentlichen Mittel zu kontrollieren.

Aus entscheidungstheoretischer Sicht dient das Rechnungswesen der finanziellen Absicherung des Entscheidungsprozesses, indem Informationen über die Nebenbedingung 'Finanzielles Gleichgewicht' vermittelt werden. Zugleich ist der Haushaltsplan das E r g e b n i s eines Entscheidungsprozesses; die Haushaltsansätze sind der finanzielle Ausdruck des Handlungsprogramms der Regierung oder anderer Entscheidungsträger.

---

1) Vgl. dazu im einzelnen VON WYSOCKI, K.: Kameralistisches Rechnungswesen, a.a.O., S. 45 ff..

Von der Zweckbestimmung her hat sich die Kameralistik trotz aller Kritik bewährt: "Für öffentliche Verwaltungen stellt die übliche Form der einfachen Verwaltungskameralistik immer noch die am besten geeignete Rechnungsform dar."[1] Und: "Als Ergebnis der heute weitgehend abgeschlossenen Diskussion um die Anwendungsgebiete des kameralistischen Rechnungswesens kann wohl festgestellt werden, daß der kameralistische Rechnungsstil weit mehr einer Anpassung und Ausgestaltung fähig ist als die kaufmännische doppelte Buchführung mit ihrer strengen Buchungs- und Abschlußtechnik."[2] Davon unberührt bleibt freilich die Notwendigkeit, die Kameralistik durch Reformen des Haushaltsrechts weiterzuentwickeln und dadurch aussagefähiger zu machen. Diese Bemühungen sollten aber angesichts der grundsätzlichen Bewährung der Kameralistik i n n e r h a l b des bisherigen Systems bleiben.[3]

Die Stärke des öffentlichen Rechnungswesens liegt vor allem in der klaren Beschränkung auf Finanzgrößen, die eindeutig meßbar und durch die strenge Bindung an Ermächtigungen und Zweckbestimmungen nachprüfbar sind. Ob diese Größen erfolgs- oder vermögenswirksam sind, kann zwar für T e i l aspekte der Haushaltswirtschaft bedeutsam sein, primär entscheidend ist aber für die Verwaltung, daß die für die öffentlichen Aufgaben erforderlichen Mittel durch den Haushaltsplan bereitgestellt und kontrolliert werden können.

---

1) WINCKELMANN, H.: Kameralistische und kaufmännische Rechnungslegung in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben, a.a.O., S. 187.

2) VON WYSOCKI, K.: Kameralistisches Rechnungswesen, a.a.O., S. 15.

3) Einen Überblick über die derzeitigen Reformbestrebungen vermittelt
JECHT, H. (Hrsg.): Probleme des öffentlichen Budgets, Berlin 1964.

Auch im kaufmännischen Rechnungswesen können zusätzliche Entscheidungsunterlagen (z.B. für die Finanzplanung, Plankostenrechnung, Investitionsrechnung) erst durch spezielle Nebenrechnungen ermittelt werden. So dürfte es auch für die Reformbestrebungen innerhalb der Kameralistik ein aussichtsloses Unterfangen sein, allen Zwecken und Anforderungen zugleich zu genügen. Allein der systemgerechte Einbau einer z.B. für die Gebührenkalkulation sicher aufschlußreichen Vermögensrechnung würde gerade im öffentlichen Bereich einen erheblichen Aufwand erfordern, der die bekannten Schwierigkeiten einer verbrauchsgerechten Bewertung in der Unternehmung potenziert auf den öffentlichen Bereich übertragen und zudem das klare pagatorische System der Kameralistik sprengen würde. Andererseits verstärkt sich in der Betriebswirtschaftslehre eine Tendenz, die die einseitige Ausrichtung des kaufmännischen Rechnungswesens auf die Erfolgsermittlung, die Fragwürdigkeit der unternehmungssubjektiven Bewertungen und Abschreibungen und die Vernachlässigung der für die Liquidität entscheidenden Zahlungsströme kritisiert. Die Betriebswirtschaftslehre hat daher von der Bewegungsbilanz bis hin zur Kapitalflußrechnung Rechnungsformen entwickelt, die wie die Kameralistik die finanzwirksamen Vorgänge in den Vordergrund stellen, um dadurch Informationen über Zahlungsbereitschaft und Finanzierungsstruktur zu gewinnen, die - frei von zweifelhaften Bewertungs- und Periodisierungskriterien - eindeutig meßbar und objektiv nachprüfbar sind.[1)]

---

1) Vgl. den Überblick bei:
BUSSE VON COLBE, W.: Aufbau und Informationsgehalt von Kapitalflußrechnungen, ZfB, Ergänzungsheft März 1966.

Zeigt sich von hier aus eine gewisse Annäherung des kaufmännischen Rechnungswesens an den Rechnungsstil der Verwaltung, so stellt sich andererseits die Frage, ob nicht umgekehrt die Aussagekraft des kameralistischen Rechnungswesens durch betriebswirtschaftliche Nebenrechnungen erhöht werden sollte, wobei vor allem an eine Übernahme der Kostenrechnung zu denken ist. Damit wird eine Phase des Informationsstromes angesprochen, die über die bloße Speicherung hinaus eine Verarbeitung und Transformation der gewonnenen Informationen voraussetzt.

34. Transformation, Verarbeitung von Informationen

341. Formen der Informationsverarbeitung

Ein Teil der gewonnenen Informationen kann in seiner ursprünglichen Form in die Entscheidungen einfließen; das gilt z.B. für persönliche Daten eines Antragstellers (Familienstand, Lebensalter, Einkommensverhältnisse, nachgewiesene Beitragszeiten in der Sozialversicherung), die als Leistungsvoraussetzungen unmittelbar die Art der Entscheidung bestimmen (z.B. Gewährung von Kindergeld, Rente, Ausbildungsförderung). Der andere Teil des Informationsstromes muß inhaltlich in seinem Aussagewert verändert, transformiert werden, um eine Verwertbarkeit im Entscheidungsprozeß zu ermöglichen. So müssen z.B. statistische Einzelangaben zu Durchschnitts- oder Trendwerten aufbereitet und u.U. in die Zukunft extrapoliert werden; generelle Informationen (Gesetze, Verordnungen, Erlasse) sind den örtlichen Verhältnissen des jeweiligen Verwaltungsträgers anzupassen.

Auch hier zeigt die I n f o r m a t i o n s verarbeitung Parallelen zur Transformation der R e a l g ü t e r in der gewerblich-industriellen Produktion: Aus dem 'Werkstoff' der originären Informationen werden in der Transformationsphase durch Veränderung des Aussagewertes abgeleitete Informationen, die erst jetzt in das 'Produkt' Entscheidungen eingehen können.[1] Wie im materiellen Produktionsprozeß je nach Art der Einsatzgüter und des Endproduktes unterschiedliche Formen der Transformation von der bloßen Form- bis hin zur Substanzveränderung notwendig werden, so ist auch

---

1) Vgl. KOSIOL, E.: Die Unternehmung als wirtschaftliches Aktionszentrum, a.a.O., S. 182.

die Umwandlung der ursprünglichen Informationen je nach den Anforderungen des Entscheidungsprozesses unterschiedlich:

1. Eine der eigentlichen Transformation vorgeschaltete Phase der Informationsverarbeitung ist die A u s - w a h l der für die jeweilige Entscheidung relevanten Informationen. Auswahlkriterium müßte dabei aus betriebswirtschaftlicher Sicht das Verhältnis zwischen den Kosten der Informationsgewinnung und -verarbeitung einerseits und der dadurch erreichten Verbesserung des Informationsgrades andererseits sein.[1] Eine derartige Gegenüberstellung von Aufwand und Ertrag der Informationsverarbeitung ist für eine Unternehmung mit erwerbswirtschaftlicher Zielsetzung systemgerecht, für die öffentliche Verwaltung dagegen ist eine Verbesserung des Informationsgrades - auch bei unverhältnismäßig hohem Einsatz von Informationskosten - immer dann gerechtfertigt, wenn dadurch die Richtigkeit bzw. Rechtmäßigkeit der Entscheidung ermöglicht bzw. bestätigt werden kann.

2. Eine bloß f o r m a l e Transformation liegt vor, wenn lediglich der Informationsträger geändert wird (z.B. Mikroverfilmung, Übernahme von schriftlichen Informationen auf Lochkarten oder Magnetband). Der materielle Gehalt der Information wird hiervon nicht berührt.

---

1) Vgl. ALBACH, H.: Entscheidungsprozeß und Informationsfluß in der Unternehmensorganisation, in: SCHNAUFER/AGTHE (Hrsg.): Organisation. TFB-Handbuchreihe, 1. Band, Berlin, Baden-Baden 1961, S. 363 f..

3. N e u e Informationen können dadurch gewonnen werden, daß Einzelinformationen zusammengefaßt, vergleichend dargestellt oder zu Entwicklungstrends verdichtet werden. Es handelt sich hier vor allem um s t a t i s t i s c h e Transformationen, die auf überörtlicher Ebene speziellen Verwaltungseinheiten obliegt: den Statistischen Landesämtern sowie dem Statistischen Bundesamt.

4. Der K e r n der Transformationsphase liegt in der inhaltlichen Umwandlung von Informationen. Wie bei den statistischen Informationen gewinnt auch hier die Einzelinformation ihren Stellen- und Aussagewert erst durch den Vergleich und die Kombination mit anderen Informationen. Im günstigsten Fall kann die Transformation die Entscheidung bereits determinieren, indem die Entscheidungsalternativen in eine eindeutige Rangfolge gebracht werden. Wenn es also z.B. gelingt, bei einer öffentlichen Investition die Alternativen dadurch eindeutig vergleichbar zu machen, daß lediglich die Kosten der Alternativen gegenübergestellt werden können, dann ist mit der Investitionsrechnung bei qualitativer Homogenität der Alternativen zugleich die Entscheidung festgelegt.

Im Regelfall bereiten die vorstehenden Formen der Transformation den verwaltungs i n t e r n e n Entscheidungsprozeß vor. Auf der Regierungs- bzw. Ministeriumsebene liefert die Informationsverarbeitung der Verwaltung darüber hinaus auch Entscheidungsgrundlagen (z.B. in der Form einer Gesetzesvorlage) für die Willensbildung in verwaltungs e x t e r n e n (politischen) Bereichen: Gerade unter den Bedingungen einer pluralisti-

schen Massengesellschaft, in der Art und Ausmaß der öffentlichen Aufgaben vielfach durch die Auseinandersetzung zwischen privaten Interessengruppen bestimmt werden, kommt der Verwaltung die Aufgabe zu, ein Gegengewicht zu der gezielten Informationspolitik der Verbände zu bilden und durch die Bereitstellung objektiver Informationen den politischen Entscheidungsprozeß zu versachlichen. In dieser Funktion besteht die Transformation der Verwaltung gewissermaßen in einem Filter, der die durch Interessen subjektivierten Informationen auf ihren objektiven Aussagewert reduziert. Freilich kann hierbei nicht ausgeschlossen werden, daß die Regierung als politische Spitze der Verwaltung im Rahmen ihrer Informationsstrategie aus den von der Verwaltung bereitgestellten Sachinformationen wiederum nur jene auswählt und publiziert, die gerade den jeweiligen politischen Absichten entsprechen.

342. Betriebswirtschaftliche Kostenrechnung in der Verwaltung

Die betriebswirtschaftliche Betrachtungsweise dieser Arbeit muß in diesem Zusammenhang notwendig die Frage aufwerfen, ob und in welchem Ausmaß der Informationsstrom der Verwaltung zu betriebswirtschaftlichen Aussagen transformiert werden kann. In der Unternehmung ist es vor allem die Kostenrechnung, die aus den Daten des kaufmännischen Rechnungswesens tragende innerbetriebliche Entscheidungsgrundlagen für die Unternehmungspolitik erarbeitet. Eine derartige Betriebsabrechnung nach Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträgern ist dem kameralistischen Rechnungswesen fremd. Es soll hier die bereits in einem anderen Zusammenhang gestellte Frage wieder aufgenommen werden, ob die Kameralistik

nicht durch eine Nebenrechnung ergänzt werden sollte, die die finanzwirtschaftlichen Größen zu betriebswirtschaftlichen Kosten transformiert.

Die Antwort auf diese Frage wird davon abhängen, welche Z w e c k e mit einer derartigen Ausweitung des Rechnungswesens realisiert werden können; mit anderen Worten: Können und sollen die mit der betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung angestrebten Zwecke auf die Verwaltung übertragen werden?

Im Bereich der Unternehmung werden der Kostenrechnung vor allem folgende Zwecke vorgegeben:

1. Kontrolle der Wirtschaftlichkeit,
   vor allem im Rahmen der Kosten s t e l l e n rechnung, die die auf die einzelnen Verantwortungsbereiche entfallenden Kosten ermittelt (Istkostenrechnung) bzw. in der Plankostenrechnung Normgrößen für einen wirtschaftlichen Einsatz der Mittel vorgibt.

2. Kalkulation der Produkte,
   indem entweder der Preis auf der Grundlage der Kosten bestimmt wird (wenn keine Marktpreise vorgegeben sind; bei öffentlichen Aufträgen, neuen Produkten etc.) oder aber indem bei gegebenen Marktpreisen die Preisunter- (im Absatzbereich) bzw. Preisobergrenze (im Beschaffungsbereich) ermittelt wird. Hierzu kommt u.U. die Kalkulation innerbetrieblicher Leistungen, z.B. bei selbsterstellten Anlagen.

3. Grundlage der Produktionsplanung
   (vor allem bei der Programm- und Investitionsplanung).

Da sich die Programmplanung der Verwaltung weitgehend verwaltungsextern in der politisch-legislativen Willensbildung vollzieht, die verwaltungsinterne Investitionsplanung andererseits oft an dem nicht-ökonomischen Kriterium 'Öffentliches Interesse' auszurichten ist, kann von vornherein eine untergeordnete Bedeutung der (betriebswirtschaftlichen) Kostenrechnung für die Produktionsplanung der Verwaltung vermutet werden. Dieser mögliche Zweck der Kostenrechnung soll daher zunächst außerhalb der Betrachtung bleiben.[1] Zu prüfen ist aber, ob aus Gründen der Wirtschaftlichkeitskontrolle und der Kalkulation öffentlicher Leistungen eine betriebswirtschaftliche Kostenrechnung notwendig und zweckmäßig ist.

3421. Kontrolle der Wirtschaftlichkeit

Geht man davon aus, daß eine wirksame Wirtschaftlichkeitskontrolle eine nach Verantwortungsbereichen differenzierte Vorgabe von Standard- bzw. Plankosten[2] voraussetzt, wie es das betriebswirtschaftliche System der Plankostenrechnung praktiziert, dann ist eine derartige Form der Wirtschaftlichkeitskontrolle innerhalb der Kameralistik bislang nicht möglich. Zwar enthält der Haushaltsplan Vorgabewerte; sie orientieren sich aber fast ausschließlich an den Istwerten der Vergangenheit und sind zudem nicht ausreichend nach

---

1) Vgl. jedoch die Nutzen-Kosten-Analyse in Abschnitt 51422.

2) Die Begriffe 'Standardkosten' und 'Plankosten' werden in der Betriebswirtschaftslehre teilweise synonym, teilweise mit abweichenden Inhalten definiert. Gemeinsam ist den Begriffen eine von Vergangenheitswerten gelöste Kostenvorgabe mit Normcharakter, an dem die tatsächlich entstandenen (Ist)Kosten gemessen werden können. Vgl. dazu die einschlägige Literatur zur Plankostenrechnung, insbesondere:
KILGER, W.: Flexible Plankostenrechnung, 5. Aufl., Opladen 1972;
KÄFER, K.: Standardkostenrechnung, 2. Aufl., Stuttgart 1964;
AGTHE, K.: Kostenplanung und Kostenkontrolle im Industriebetrieb, Baden-Baden 1963.

Kostenstellen durchgegliedert. Das gilt auch für die nach dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8.6.1967 vorgeschriebene mittelfristige (fünfjährige) Finanzplanung.

Wesentliche Voraussetzung für eine aussagefähige betriebswirtschaftliche Plankostenrechnung ist eine ausreichende Quantifizierung der Kosteneinflußgrößen (insbesondere der Einsatzmengen der Produktionsfaktoren); denn Planung der Kosten bedeutet zugleich Planung der Faktoren, die zur Entstehung der Kosten führen. Die Abhängigkeit der Kosten von der jeweiligen Leistung der Kostenstelle erfordert außerdem die Bestimmung einer Bezugsgröße, die einen ursächlichen Zusammenhang zwischen Kostenhöhe und Leistung (Beschäftigung) der Kostenstelle herstellt, weil nur so die Beschäftigungsschwankungen in den Vorgabewerten erfaßt bzw. eliminiert werden können.

Diese Probleme konnten im gewerblich-industriellen Bereich der Leistungserstellung zumindest annähernd gelöst werden. Die technisch-naturwissenschaftlichen Bedingungen des industriellen Produktionsprozesses erlauben hier eine rationale Vorausbestimmung der Kosten. Im Verwaltungsbereich der Unternehmungen haben die Schwierigkeiten einer ausreichenden Leistungsmessung zu einer Kostenvorgabe ohne systematische Planung geführt, d.h. die Planwerte werden durch Schätzung der voraussichtlichen Istkosten ermittelt.[1)]

---

1) Vgl. KRÄHE, W.: Über die Budgetierung von Aufwand und Ausgaben im Verwaltungssektor, ZfhF 1960, S. 76 ff. .

Diese sogenannten Budgetkosten können aber die angestrebte Funktion von Normwerten, an denen die Wirtschaftlichkeit zureichend gemessen werden kann, nicht erfüllen. Es zeigt sich also, daß die betriebswirtschaftliche Kostenrechnung für den Verwaltungsbereich der Unternehmungen noch kein adäquates System der Wirtschaftlichkeitskontrolle anbieten kann. Im Grunde beschränkt sich hier die Plankostenrechnung auf die bereits von der öffentlichen Verwaltung bei der Haushaltsplanung angewandte Methode der Budgetierung auf der Basis von Schätzungen.

Sind insoweit die Möglichkeiten einer Wirtschaftlichkeitskontrolle in der betriebswirtschaftlichen wie in der öffentlichen Verwaltung begrenzt, so bietet andererseits die Methode des Betriebsvergleichs gerade in der öffentlichen Verwaltung einen zusätzlichen Ansatzpunkt für das Aufspüren von Unwirtschaftlichkeiten. Im Gegensatz zu den privaten Betrieben, bei denen die Vergleichbarkeit durch Unterschiede in Abrechnungs- und Verwaltungsmethoden, in der Rechtsform und im Mechanisierungsgrad erschwert wird, ist ein Vergleich der Verwaltungen im Hinblick auf die weitgehende Homogenität der Dienststellen innerhalb eines Verwaltungszweiges weitaus ergiebiger. Auch entfallen hier die Hindernisse, die in der gewerblichen Wirtschaft aus Wettbewerbsgründen einer Weitergabe bzw. Veröffentlichung betrieblicher Daten entgegenstehen.

Die Vielzahl gleichartiger und damit vergleichbarer Massenvorgänge in der Verwaltung legt es dabei nahe, Kennzahlen zu bilden, die als Best- oder Mittelwerte

Anhaltspunkte für eine wirtschaftliche Verwaltung liefern und Abweichungen erkennbar machen. Gedacht ist z.B. an eine Umrechnung der Personalausgaben und der sächlichen Verwaltungsausgaben auf den einzelnen Einwohner bzw. Benutzer, an die Ermittlung von Durchschnittskosten pro Schüler der einzelnen Schulformen etc.[1]

Die Ermittlung und Veröffentlichung derartiger Meßzahlen ermöglicht zwar eine Ex-post-Analyse der Verwaltungsführung, sie gewährleistet andererseits aber noch keine Orientierung des l a u f e n d e n Verwaltungshandelns an diesen Richtwerten. Während die erwerbswirtschaftlich orientierte Unternehmung durch den Wettbewerb im Markt einem stetigen Zwang zur Wirtschaftlichkeit ausgesetzt ist, entfällt dieses natürliche Streben nach Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Die immer wieder erhobene Forderung, auch in der Verwaltung ein eigenverantwortliches Kostenbewußtsein zu bilden,[2] wäre angesichts dieser Strukturunterschiede

---

1) Für die Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Nordrhein-Westfalen ermittelt und veröffentlicht das Statistische Landesamt seit nunmehr 2o Jahren sog. 'Kreisstandardzahlen', die die wesentlichen Daten dieser Verwaltungseinheiten gegenüberstellen und dadurch einen Vergleich der Finanzkraft und des betriebswirtschaftlichen Aufwandes der Kreise ermöglichen.
Weitere Beispiele für die Bildung von Kennzahlen bei WINCKELMANN, H.: Begriff und Aufgaben einer Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung, a.a.O., S. 328.

2) SCHWANTAG, K.: Betriebswirtschaftliche Aspekte der öffentlichen Ausgaben, a.a.O., S. 159 u. 162;
MELLEROWICZ, K.: Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, in: Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, Berlin 1953, S. 134;
HETTLAGE, K.M.: Über Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, in: Badenkoop, R.: Wirtschaftliche öffentliche Verwaltung, Stuttgart 1961, S. 6o.

zwischen Unternehmung und Verwaltung nur dann realisierbar, wenn für die Mittelbewirtschaftung statt der vergangenheitsorientierten Istwerte analytisch gewonnene Normwerte vorgegeben werden könnten, wie dies der Plankostenrechnung im Bereich der industriellen Fertigung möglich ist.

Solange es also nicht gelingt, die Verwaltung in ein der Plankostenrechnung entsprechendes System der (Norm-) Kostenvorgabe einzubeziehen, solange wird die Forderung nach Wirtschaftlichkeit ihren bloß programmatischen Charakter behalten. Appelle an Kostenbewußtsein und Wirtschaftlichkeitsdenken sind erfahrungsgemäß nur dann wirksam, wenn zugleich eine effiziente Kontrollmöglichkeit besteht. Zwar wird die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Verwaltung durch die Rechnungshöfe überwacht; diese Form der nachgehenden und stichprobenartigen Wirtschaftlichkeitskontrolle vermag aber auch nicht annähernd eine laufende und an Normwerten orientierte Kostenvorgabe und -kontrolle zu ersetzen.[1)]

Als Ergebnis ist hiernach festzuhalten, daß das Problem der Wirtschaftlichkeitskontrolle in der Verwaltung noch nicht zureichend gelöst ist. Betriebswirtschaftliche Kostenrechnungssysteme sind zwar formal übertragbar, das materielle Ergebnis ist aber wegen der Schwierigkeiten bei der Ermittlung von echten Norm- bzw. Plankosten unbefriedigend.

---

1) Vgl. hierzu im einzelnen Abschnitt 6.

3422. Kalkulation öffentlicher Leistungen

Die Leistungen der Verwaltung werden global durch öffentliche Abgaben finanziert, überwiegend durch Steuern und Beiträge. Eine Preisbestimmung bzw. Preisbegrenzung durch Kalkulation einzelner Leistungen ist hier grundsätzlich nicht erforderlich. Für einen Teil der öffentlichen Leistungen fordert die Verwaltung allerdings vom Empfänger unmittelbar ein Entgelt, das

1. als Benutzungsgebühr wirtschaftliche Vorteile ausgleichen soll, die dem einzelnen durch eine öffentliche Einrichtung gewährt worden sind (z.B. Müllabfuhr, öffentliche Bäder, Kindergärten);

2. als Verwaltungsgebühr für eine Inanspruchnahme der Verwaltung über das übliche Maß hinaus erhoben wird.

In der Mehrzahl der Fälle, in denen eine Verwaltungsgebühr zu zahlen ist, steht hinter der Inanspruchnahme der Verwaltung allerdings nicht ein Privatinteresse des Bürgers (wie bei der Beglaubigung von Unterschriften), sondern ein öffentliches Interesse, das aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eine Verwaltungstätigkeit veranlaßt (so im Paßwesen, bei der An- und Ummeldung von Kraftfahrzeugen u.a.). Betriebswirtschaftlich sinnvoller wäre es, auf die Erhebung derartiger Gebühren zu verzichten, da hier ein echtes Verhältnis von Leistung und Gegenleistung nicht gegeben ist. Außerdem ist ein erheblicher Teil der Verwaltungsgebühren schon deswegen betriebswirtschaftlich abzulehnen,

weil sie allenfalls den Verwaltungsaufwand der Gebührenerhebung decken.[1)]

Demgegenüber sind die Benutzungsgebühren weitgehend mit einem betriebswirtschaftlichen Preis vergleichbar: Durch die Benutzungsgebühren werden Leistungen abgegolten, die in der Regel auch von einer Unternehmung marktwirtschaftlich erbracht werden könnten, aus Gründen des öffentlichen Interesses aber vom Staat übernommen werden. Da dem einzelnen hierdurch materielle Vorteile zufließen, liegt es nahe, diese Gebühren betriebswirtschaftlich im Rahmen einer Kostenrechnung zu kalkulieren. Dabei müßte die Gebühr im Hinblick auf die Zielsetzung der Verwaltung, die einen Gewinnaufschlag nicht erlaubt, grundsätzlich als K o s t e n preis angesetzt werden. Selbst wenn teilweise aus sozialpolitischen Gründen auf eine volle Kostendeckung verzichtet werden muß, bleibt die Ermittlung des Kostenpreises auch in diesen Fällen zweckmäßig und sinnvoll, um die Obergrenze der Gebühr und die angemessene Höhe der Kostenbeteiligung durch den Begünstigten feststellen zu können.

Im übrigen können für die Gebührenpolitik auch einige Grundsätze der betriebswirtschaftlichen Preispolitik verwertet werden: So wird das Ziel einer angemessenen Kapazitätsauslastung öffentlicher Einrichtungen u.U. eine Gebührenhöhe erfordern, die die Inanspruchnahme durch ein A b w e i c h e n vom Kostenpreis steuert.

---

1) Dazu ein verdeutlichendes Beispiel:
Für die Beglaubigung (von Unterschriften) erheben Kommunalverwaltungen im allgemeinen eine Gebühr von 1,-- DM (vgl. z.B. die Allgemeine Gebührensatzung des Kreises Herford vom 27.3.1972). Dieser Einnahme steht als Verwaltungsaufwand gegenüber: Die kassenmäßige Vereinnahmung, die Erteilung einer Quittung (meist in Form einer Gebührenmarke), die buchungs- und beleggerechte Erfassung im Rechnungswesen und unter Umständen eine Rechnungsprüfung.

Die damit verbundenen partiellen Kostenüber- bzw. Kostenunterdeckungen erscheinen so lange vertretbar, als langfristig für a l l e Einrichtungen das Kostendeckungsprinzip insgesamt gewahrt bleibt. Bei strukturellen bzw. längerfristigen Versorgungslücken wird eine an der N a c h f r a g e orientierte Gebühr die Abnehmer zu einer wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Leistungen anregen. Der Gewinn kann dann zum Ausgleich einer Kostenunterdeckung in einem anderen Bereich oder zum Ausbau der Kapazität im Engpaßbereich verwendet werden. Sozialpolitische Gegenargumente können durch eine Preisdifferenzierung nach der Leistungsfähigkeit der Abnehmer berücksichtigt werden.

Die verwaltungs r e c h t l i c h e n Vorschriften zur Gebührenfestsetzung gehen zwar grundsätzlich vom Prinzip der Kostendeckung aus, sind andererseits aber nicht so starr und zwingend, um betriebswirtschaftliche Aspekte der Gebührenpolitik von vornherein auszuschließen.[1] "Im juristischen Sinne gibt es nur ein Kostendeckungsrecht, keine Kostendeckungspflicht.- (Der Kostendeckungsgrundsatz) ist deshalb nur eine finanzpolitische Möglichkeit und zwingend nur als rechtliche Höchst-, nicht als Mindestgrenze."[2] Zulässig sind hiernach generelle Kostenunterdeckungen aber auch partielle Kostenunter- und Kostenüberdeckungen, sofern sie sich per Saldo aufheben. Rechtswidrig ist dagegen eine Gebührenpolitik, die von vornherein eine allgemeine Gewinnerzielung anstrebt, da die Gebühr dadurch den

---

1) Vgl. GERLOFF, W.: Die Gebühren, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Tübingen 1956 Band 2, S. 207 ff..

2) SEEGER, R.: Wer soll die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinden bezahlen? Der Gemeindehaushalt 1961, S. 219 u. 223.
Die entsprechenden Verwaltungsvorschriften sind landesrechtlich zersplittert, sie decken sich aber weitgehend in den zitierten Grundsätzen.

Charakter einer unzulässigen Steuer erhalten würde. Unerheblich ist lediglich ein geringfügiger und vorübergehender Gewinn.

Zu berücksichtigen ist hierbei allerdings die unterschiedliche Fassung des Kostenbegriffs in der finanzwirtschaftlichen und in der betriebswirtschaftlichen Rechnung. So ist es denkbar, daß die betriebswirtschaftliche Rechnung einen Gewinn ausweisen würde, die finanzwirtschaftliche dagegen lediglich eine Kostendeckung und umgekehrt. Daher erscheint es notwendig, an dieser Stelle der Untersuchung den finanzwirtschaftlichen vom betriebswirtschaftlichen Kostenbegriff abzugrenzen und zu fragen, welche Begriffsfassung für die Gebührenkalkulation zweckmäßiger ist.

3423. Finanzwirtschaftlicher und betriebswirtschaftlicher Kostenbegriff

Das öffentliche Gebührenrecht stellt grundsätzlich auf die nach den finanzwirtschaftlichen Grundsätzen des kameralistischen Rechnungswesens ermittelten Kosten ab.[1] Diese erfassen sowohl den laufenden Verwaltungsaufwand (Personal- und Sachkosten) als auch die vermögenswirksamen Ausgaben für Investitionen. Welche Werte im einzelnen als finanzwirtschaftliche Kosten anzusetzen sind, richtet sich in der Kameralistik primär nach der Art der Finanzierung bzw. Deckung, d.h. Kosten sind hiernach alle Ausgaben einer Periode, die

---

1) Eine Ausnahme bildet das Württ. Kommunalabgabengesetz vom 18.2.1964, das als zulässige Obergrenze der Gebühren die nach k a u f m ä n n i s c h e n Grundsätzen kalkulierten Kosten vorsieht.

aus den Einnahmen dieser Periode gedeckt werden. Die finanzwirtschaftliche Kostenrechnung wird also ebenso wie das kameralistische Rechnungswesen vom Deckungsprinzip beherrscht.

Dagegen löst sich das kaufmännische Rechnungswesen in der Kostenrechnung weitgehend von den Zahlungsströmen. Es verrechnet als Kosten den Verbrauch und Gebrauch an Gütern und Dienstleistungen, soweit dieser Verzehr durch die betriebliche Leistungserstellung und -verwertung der jeweiligen Abrechnungsperiode verursacht worden ist.[1] Dem Deckungsprinzip der Finanzwirtschaft steht demnach das Verursachungsprinzip der Betriebswirtschaft gegenüber, wodurch sich im wesentlichen die folgenden Abweichungen in der Kostenhöhe ergeben:

1. Während die betriebswirtschaftliche Rechnung im Interesse einer Vergleichsmöglichkeit zwischen Betrieben und Perioden und im Interesse einer gewissen

---

1) Hierbei wird - wie auch in den weiteren kostentheoretischen Untersuchungen - entsprechend der vorstehenden Definition (s. auch Abschnitt 322) der in der Betriebswirtschaftslehre vorherrschende w e r t m ä ß i g e Kostenbegriff zugrundegelegt.
Vgl. im einzelnen:
HEINEN, E.: Betriebswirtschaftliche Kostenlehre. Band 1, 2. Aufl., Wiesbaden 1965, S. 55 ff.

Der insbesondere von KOCH und FETTEL vertretene p a g a t o r i s c h e Kostenbegriff, der im Interesse der Eindeutigkeit der Begriffsfassung auf die Ausgaben abstellt (KOCH, H.: Zur Diskussion über den Kostenbegriff, ZfhF 1958, S. 355 ff.; FETTEL, J.: Ein Beitrag zur Diskussion über den Kostenbegriff, ZFB 1959, S. 567 ff.), umgeht zwar die Bewertungsschwierigkeiten des traditionellen Kostenbegriffs, seine Zweckmäßigkeit ist aber umstritten (vgl. z.B. KOSIOL, E.: Kostenrechnung, Wiesbaden 1964, S. 35). Mit seiner Ausrichtung auf Zahlungsströme nähert sich der pagatorische Kostenbegriff dem finanzwirtschaftlichen Kostenbegriff der öffentlichen Verwaltung weitgehend an.

Normalisierung der Kalkulationsgrundlagen den außerordentlichen Aufwand nicht berücksichtigt, ist dieser Aufwand Teil der finanzwirtschaftlichen Kosten, falls der entsprechende Vorgang finanzwirksam geworden ist.[1] Als Beispiel: Der Verlust durch den Verkauf eines Anlagegegenstandes unter dem Buchwert hat sowohl betriebswirtschaftlich (außerordentlicher Aufwand) als auch finanzwirtschaftlich (nicht finanzwirksam) keinen Kostencharakter. Dagegen wirkt sich die Nachzahlung von Lohn und Gehalt für eine zurückliegende Periode nur in der finanzwirtschaftlichen Kostenrechnung aus.

2. Betriebswirtschaftlich werden neben dem mit Ausgaben verbundenen Aufwand noch sog. kalkulatorische Kosten verrechnet (Zusatzkosten). Zweck dieses kalkulatorischen Ansatzes ist es, den tatsächlichen Werteverzehr unabhängig von dem jeweiligen finanzwirksamen Aufwand, von der Kapitalstruktur oder der Unternehmungsform zu ermitteln. Da die kalkulatorischen Kostenarten Unternehmerlohn, Eigenkapitalzinsen, kalkulatorische Miete und Wagnisse nicht finanzwirksam sind, bleiben sie finanzwirtschaftlich außer Ansatz. Außerdem: Für die Verwaltung kommt ein Unternehmerlohn ohnehin nicht in Betracht; die erwerbswirtschaftliche Begründung der Eigenkapitalverzinsung als Opportunitätskosten (Ausgleich für den Zinsentgang bei anderweitiger Anlage des Eigenkapitals) ist mit der nichterwerbswirtschaftlichen Zielsetzung der Verwaltung nicht vereinbar; und statt der kalkulatorischen Miete (Mietwert der eigengenutzten

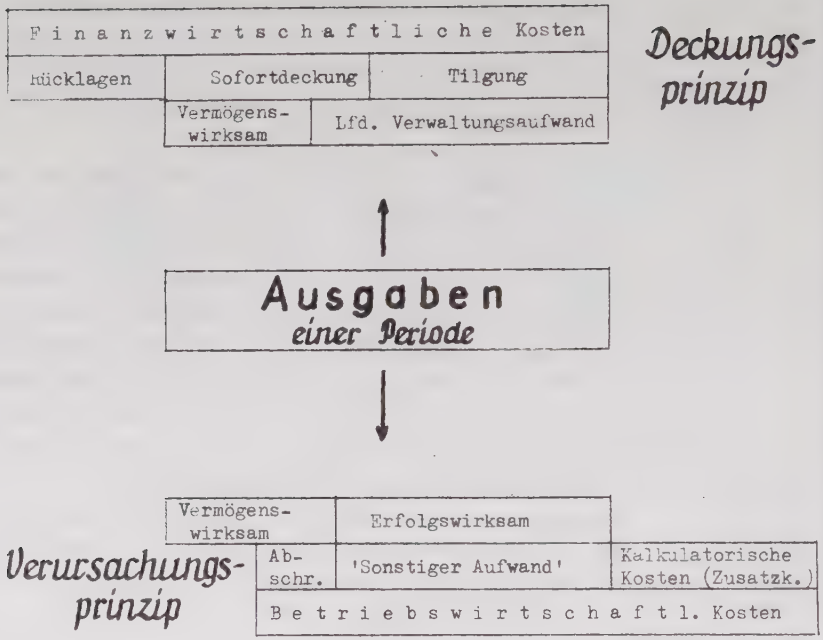
---

1) Die weitergehende betriebswirtschaftliche Abgrenzung zwischen betrieblichem und betriebsfremdem Aufwand wird hier vernachlässigt, da sie für die Verwaltung nicht relevant ist.

betriebsräume) und Wagnisse fließen finanzwirtschaftlich die jeweiligen Investitions- und Instandsetzungsausgaben bzw. die tatsächlich eingetretenen Risiken in die Kostenrechnung ein.

3. Die gravierendsten Unterschiede zwischen Deckungs- und Verursachungsprinzip zeigen sich im Bereich der Investitionen. Die vermögenswirksamen Ausgaben werden betriebswirtschaftlich entsprechend den Wertminderungen des Anlagevermögens durch Abschreibungen auf die Nutzungsdauer verteilt, periodisiert und als Kosten verrechnet. Demgegenüber richtet sich die Höhe der jeweiligen finanzwirtschaftlichen Kosten einer Periode nach Art und Zeitraum der Deckung: Im Falle der Sofortdeckung einer Ausgabe aus den laufenden Einnahmen einer Periode wird die gesamte Ausgabe zu Kosten dieser Periode, bei Rücklagen- und Fremdfinanzierung bestimmen sich die jeweiligen Periodenkosten nach der Höhe der Beträge, die für die Rücklagenbildung bzw. für die Tilgung des Fremdkapitals in den Haushalt eingestellt werden. Hierzu wird auf Abschnitt 322. verwiesen, in dem dieser Problemkreis bereits in einem anderen Zusammenhang ausführlich diskutiert wurde.

Die Abgrenzung zwischen betriebswirtschaftlichen und finanzwirtschaftlichen Kosten hat bewiesen, daß sich die beiden Begriffsfassungen weder beim laufenden noch beim vermögenswirksamen Aufwand decken. Der betriebswirtschaftliche Begriff ist einerseits durch den Ansatz der kalkulatorischen Kosten weiter, andererseits aber enger, weil die finanzwirtschaftlichen Rücklagen und Tilgungsbeträge die betriebswirtschaftlichen Abschreibungen in der Regel übersteigen werden.



Bei gleichem Investitionsvolumen sind hiernach die finanzwirtschaftlichen Kosten höher, wenn die Finanzierung bzw. Deckung einen kürzeren Zeitraum erfordert als die Nutzungsdauer des Anlagevermögens. Unter der Voraussetzung eines von Jahr zu Jahr steigenden Investitionsvolumens werden die betriebswirtschaftlichen Abschreibungen in der Regel hinter den finanzwirtschaftlichen Deckungsbeträgen 'herhinken', weil die Rücklagenbildung gewissermaßen eine Vorwegnahme von Abschreibungen erlaubt.

3424. Möglichkeiten einer betriebswirtschaftlichen Gebührenkalkulation

Mit den unterschiedlichen Kostenbegriffen ist - wie bei jeder Begriffsdiskussion - die Frage der zweckmäßigen Begriffsfassung verbunden, mit anderen Worten: Sollen die Gebühren nach finanzwirtschaftlichen oder betriebswirtschaftlichen Kosten kalkuliert werden?

Wenn die Gebühr als Entgelt für eine öffentliche Leistung anzusehen ist, durch die materielle Vorteile des einzelnen ohne Belastung des Steuerzahlers ausgeglichen werden sollen, dann ist zweifellos das betriebswirtschaftliche Verursachungsprinzip die adäquate Methode, um den Gebührengrundsatz von Leistung und Gegenleistung zu verwirklichen. Die Kalkulation mit finanzwirtschaftlichen Kosten führt dagegen - wie die Gegenüberstellung von betriebswirtschaftlichem und finanzwirtschaftlichem Kostenbegriff gezeigt hat - zu einer Abhängigkeit der Gebührenhöhe von der finanziellen Leistungsfähigkeit des jeweiligen Verwaltungsträgers, so daß für die gleiche Leistung örtlich bzw. regional unterschiedliche Gebühren erhoben werden müßten. Ein derartiger Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung ist aber weder rechtlich noch wirtschaftlich vertretbar, zumal der einzelne Abnehmer wegen des örtlichen Monopols öffentlicher Leistungen nicht die Möglichkeit hat, auf einen leistungsfähigeren Verwaltungsträger auszuweichen.

Es kann aber auch nicht übersehen werden, daß die betriebswirtschaftliche Kalkulation bei steigendem Investitionsbedarf eine steigende Verschuldung der Verwaltungsträger bewirkt, da einerseits die Vorwegdeckung durch Rücklagen entfällt, andererseits aber die betriebswirtschaftliche Selbstfinanzierung der Investitionen aus

Gewinnen verwaltungsrechtlich nicht zulässig ist. Für die finanzwirtschaftliche Kalkulation spricht zudem, daß sie auf eine gerade für den öffentlichen Bereich recht aufwendige Vermögensrechnung[1] verzichten kann.

Als Lösung des Problems bietet sich eine Regelung an, die von folgenden Grundsätzen ausgeht:

1. Im Interesse einer leistungsgerechten Gebührenpolitik werden die Gebühren nach dem Verursachungsprinzip betriebswirtschaftlich kalkuliert. Die Gebührenhöhe löst sich dadurch von den Zufälligkeiten des finanzwirtschaftlichen Deckungsprinzips und erhält den Charakter eines echten Entgelts für den Verbrauch und Gebrauch öffentlicher Leistungen.

2. Um den mit einer betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung verbundenen erhöhten Verwaltungsaufwand auszuschalten, wird die Gebührenkalkulation im Wege einer interkommunalen Zusammenarbeit zentralisiert bzw. auf übergeordnete Dienststellen übertragen.

3. Eine überörtliche, gewissermaßen kalkulatorische Gebührenkalkulation gewährleistet zugleich, daß für gleiche Leistungen gleiche Entgelte gefordert werden, so daß der Grundsatz der Gleichbehandlung innerhalb der Verwaltung gewahrt bleibt.

4. Die (zentrale) Gebührenkalkulation müßte von einer betriebsnotwendigen Normal- bzw. Grundausstattung der öffentlichen Einrichtungen ausgehen und darüber hinaus für die öffentlichen Einrichtungen entsprechend

---

1) Vgl. Abschnitt 322.

dem allgemeinen Wirtschaftswachstum einen 'Gewinn' für die notwendigen Erweiterungsinvestitionen berücksichtigen.

Sicherlich ist die Gebührenpolitik nicht ein Kalkulationsproblem, sozialpolitische oder andere öffentliche Interessen können durchaus ein Abweichen vom betriebswirtschaftlichen Kostenpreis erfordern. Aber selbst in diesen Fällen vermittelt die betriebswirtschaftliche Kostenrechnung eine zuverlässige Aussage über den wirtschaftlichen Wert der öffentlichen Leistung. Je nach dem Grad des öffentlichen Interesses an der Inanspruchnahme können die Abnehmer dann in voller Höhe oder nur zum Teil mit den betriebswirtschaftlichen Kosten belastet werden.

4. ENTSCHEIDUNGSBILDUNG IN DER VERWALTUNG

41. Der Entscheidungsprozeß im engeren Sinne

Der Phase der Entscheidungsvorbereitung durch Beschaffung, Speicherung und Transformation von Informationen muß sich in einem zielgerichteten geschlossenen System der eigentliche Entscheidungsakt anschließen. In ihm werden die für die Entscheidungsbildung relevanten Informationen zu einer Gesamtschau zusammengeführt, verknüpft und zu einer neuen Information, der Entscheidung, verdichtet. Insofern ist die Entscheidungsbildung lediglich ein weiteres Glied in der Kette der Informationsverarbeitung, in der Eingangsinformationen zu einer Ausgangsinformation für die Regelung und Steuerung eines Sachverhalts verarbeitet werden. Von der bloßen Transformation unterscheidet sich diese Phase des Informationsflusses aber durch den höheren Informationswert der Entscheidung: Die Unverbindlichkeit der Eingangsinformationen ist nunmehr zu einer eindeutigen und verbindlichen Regelung qualitativ verändert worden.

Alle Entscheidungen sind in den Bezugsrahmen eines bestimmten Ziel-Mittel-Systems eingeordnet. Bei jeder Entscheidung handelt es sich "um eine Auswahl von Alternativen, die dabei als Mittel zum Erreichen von Zielen angesehen und beurteilt werden,"[1] so daß sich die Entscheidung formal als Ziel-Mittel-Relation darstellen läßt.[2] Das Wesen der Entscheidung liegt hiernach in einer bewußten Wahlhandlung, die durch den Einsatz zweckentsprechender Mittel ein vorgegebenes Ziel bestmöglich zu erreichen sucht.

---

1) CHMIELEWICZ, K.: Formalstruktur der Entscheidung, ZfB 1970, S. 240.

2) KOSIOL, E.: Die Unternehmung als wirtschaftliches Aktionszentrum, a.a.O., S. 201 f..

In der einschlägigen betriebswirtschaftlichen Literatur wird die Definition der unternehmerischen Entscheidung im allgemeinen mit der Forderung verbunden, daß eine echte Wahlmöglichkeit zwischen mindestens zwei Alternativen bestehen muß. Andernfalls könne nur von einer logischen Verknüpfung von Informationen gesprochen werden, die ein echtes Entscheidungsproblem nicht beinhalte.[1] Demgegenüber meint der verwaltungsrechtliche Sprachgebrauch mit Entscheidung lediglich d e n Teil des Verwaltungshandelns, der sich auf die F e s t s t e l l u n g eines bestimmten Rechtsverhältnisses wie z.B. der Staatsangehörigkeit oder der Versicherungspflicht beschränkt (im Gegensatz zum gestaltenden Verwaltungshandeln, durch das ein Rechtsverhältnis begründet, geändert oder aufgehoben wird, z.B. Erteilung einer Baugenehmigung).[2]

Im Rahmen dieser Arbeit erscheint weder die betriebswirtschaftliche noch die verwaltungsrechtliche Einengung des Entscheidungsbegriffs zweckmäßig; vielmehr soll hier aus systematischen Gründen unter Entscheidung jede Form der Informationsverarbeitung verstanden werden, die unabhängig von dem jeweiligen Freiheitsgrad des Entscheidungsprozesses eine Reihe von Eingangsinformationen zu einer qualitativ unterscheidbaren Ausgangsinformation formt. Im Grenzfall beschränkt sich die Entscheidung auf die eindeutige Zuordnung von Mittel

---

1) Vgl. z.B. GRÜN, O.: Artikel 'Entscheidung', Hdw. der Organisation, a.a.O., Sp. 476;
und Arbeitskreis HAX der Schmalenbach-Gesellschaft: Wesen und Arten unternehmerischer Entscheidungen, ZfbF 1964, S. 686.

2) Vgl. VON ROSEN - VON HOEWEL, H.: Allgemeines Verwaltungsrecht, Stuttgart und Düsseldorf 1964, S. 79.

und Ziel ohne echte Wahlmöglichkeit zwischen mehreren Mitteln. Das Merkmal der Wahl ist in dieser Betrachtung also kein notwendiger Teil des Entscheidungsbegriffes.

42. Die Determinanten der Entscheidung

Die Beschreibung der Entscheidung als eine Zuordnung von Zielen und Mitteln im Rahmen einer Informationsverarbeitung mag als erste Annäherung genügen. Art und Güte der Entscheidung werden zwar primär von der jeweiligen Zielsetzung und von den bekannten und realisierbaren Alternativen der Mittelwahl beeinflußt; darüber hinaus fließen in die Entscheidung aber auch Daten ein, die den möglichen Entscheidungsbereich einschränken bzw. abgrenzen und die Ziel-Mittel-Relation zu einem System von Entscheidungsdeterminanten erweitert. Der Entscheidungsprozeß ist demnach erst dann vollständig definiert, wenn der Informationsstrom neben den Ziel- und Mittelinformationen auch Aussagen über die nachstehend beschriebenen Determinanten der Entscheidung enthält:

421. Die Zielsetzung

Wenn Entscheidung Einsatz bzw. Auswahl von Mitteln zur Verwirklichung eines bestimmten Zieles bedeutet, dann wird der Entscheidungsprozeß (im engeren Sinne) zunächst und in erster Linie von der jeweiligen Zielsetzung des Entscheidungsträgers determiniert. Für die öffentliche Verwaltung wurde die Zielsetzung in einem anderen Zusammenhang[1)] mit Erfüllung all der Aufgaben bzw. Angelegenheiten beschrieben, die aus Gründen des öffentlichen

1) Abschnitt 233.

Interesse einem öffentlichen Verband übertragen worden sind, weil eine privat- bzw. marktwirtschaftliche Erledigung sich nach den geschichtlichen Erfahrungen nicht bewährt hat oder von vornherein nicht möglich war. Aus wirtschaftlicher Sicht umfaßt der Katalog öffentlicher Aufgaben die Befriedigung von Kollektiv- und wichtigen Individualbedürfnissen.

Es ist offenkundig, daß diese Formulierung der Zielsetzung den Anforderungen der Entscheidungs p r a x i s in der Verwaltung nicht genügt: Die Zielsetzung ist in der vorstehenden programmatischen Form einer Leitmaxime nicht operabel, weil eindeutig verständliche und meßbare Zielgrößen nicht vorgegeben werden. Operabilität setzt eine Meßvorschrift voraus, die es erlaubt, den Realisierungsgrad der Zielsetzung zu messen und zu prüfen.[1] Das ist vor allem dann möglich, wenn die Zielsetzung quantifiziert, d.h. in Mengen- oder Wertgrößen ausgedrückt werden kann, wie das z.B. bei der erwerbswirtschaftlichen Zielsetzung der Gewinnmaximierung der Fall ist. Operabilität in diesem optimalen Sinne ist für die Verwaltung im allgemeinen nicht erreichbar, weil sich ihre Aufgaben nur im Ausnahmefall quantifizieren lassen (z.B. bei Schaffung neuer Studienplätze, Erweiterung des Straßennetzes). Für die anderen Bereiche der öffentlichen Verwaltung kommt es darauf an, die Maxime 'Erfüllung öffentlicher Aufgaben' in ein konkretes Entscheidungsprogramm zu transformieren, um dadurch den einzelnen Verwaltungsträgern eine praktikable Entscheidungsgrundlage zu vermitteln, die zugleich eine Kontrolle des Verwaltungshandelns an Hand objektiver Maßstäbe erlaubt.

---

1) ALBACH, H.: Entscheidungsprozeß und Informationsfluß in der Unternehmensorganisation, a.a.O., S. 357.

Dieser Prozeß der Transformation - von der allgemeinen Aufgabe zum detaillierten Programm - soll nachfolgend am Beispiel 'Erziehung und Bildung' verfolgt werden. Unbestritten ist, daß diese Aufgabe schon unter dem Gesichtspunkt gleicher Bildungschancen den Charakter einer öffentlichen Angelegenheit hat und damit in den Zuständigkeitsbereich eines öffentlichen Verbandes fällt. Dementsprechend geht das Grundgesetz (Art. 7) von einem öffentlichen Schulwesen aus. Private Schulen sind zwar als genehmigungspflichtige Ausnahmen zugelassen, jedoch unterliegt auch dieser Teil des Schulwesens der Aufsicht des Staates.

Die allgemeine Programmatik des Grundgesetzes wird konkretisiert durch die Länderverfassungen, die im Hinblick auf die Kulturhoheit der Länder detaillierte Aussagen zu den Erziehungs- und Bildungsaufgaben des Staates enthalten. So gewährleistet z.B. die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (NW) vom 6.Juni 1950 einen Anspruch auf Erziehung und Bildung; zugleich werden Land und Gemeinden verpflichtet, Schulen zu errichten und zu fördern (Art. 8). Die weitere Ausgestaltung des Schulwesens erfolgt auf der Basis einfacher Landesgesetze: Das Schulpflichtgesetz NW legt Beginn und Ende der Schulpflicht fest, das Schulordnungsgesetz NW bestimmt die weltanschauliche Gliederung der Schulen, die Mitwirkung der Erziehungsberechtigten an der Gestaltung des Schulwesens und die Anstellung der Lehrer; und das Schulverwaltungsgesetz NW enthält Vorschriften über die zuständigen Schulträger, über den Aufbau des Schulwesens vom Schulkindergarten bis zur Hochschule sowie über die Schulaufsicht. Schließlich regelt das Schulfinanzgesetz NW die Aufbringung der Schulkosten, indem die Aufteilung der Personal- und Sachkosten

zwischen dem Land und den Schulträgern (in der Regel eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband) festgesetzt wird.

Damit ist der Exekutive auf dem Wege der politischen Willensbildung durch die Legislative ein Entscheidungsprogramm vorgegeben worden, durch das die öffentliche Aufgabe 'Erziehung und Bildung' operabel geworden ist. Sie kann nunmehr durch die Wahl der entsprechenden Mittel (Schulbau, Lehrerausbildung und -anstellung, Aufstellung von Lehrplänen etc.) innerhalb des vorgegebenen Entscheidungsrahmens realisiert werden.

422. Die Nebenbedingungen der Zielrealisierung

Fast jede Zielrealisierung unterliegt - vor allem im Hinblick auf die Knappheit der Mittel - bestimmten Restriktionen, die als Nebenbedingungen der Zielsetzung das Entscheidungsfeld abgrenzen. Für das Verwaltungshandeln lassen sich diese Beschränkungen in rechtliche und betriebswirtschaftliche Faktoren aufgliedern:

4221. Rechtliche Grundsätze des Verwaltungshandelns

Anwendung und Auslegung des als operable Zielsetzung vorgegebenen Entscheidungsprogramms müssen sich zunächst an den rechtsstaatlichen Grundsätzen der Rechtmäßigkeit und der Gleichbehandlung ausrichten. Auf eine Diskussion dieser juristischen Nebenbedingungen kann hier verzichtet werden,[1] jedoch können die (betriebs)wirtschaftlichen A u s w i r k u n g e n dieser Rechtsgrundsätze nicht außer acht gelassen werden: Das Ideal des Rechtsstaates, das die Möglichkeit der jederzeitigen Nachprüfbarkeit des Verwaltungshandelns auf dem Rechtswege

---

1) Vgl. im einzelnen WOLFF, H.J.: Verwaltungsrecht I, a.a.O., S. 145 ff..

einschließt, läßt sich nur erreichen, wenn die Vielfalt der Verwaltungspraxis möglichst weitgehend von den gesetzlichen Grundlagen eingefangen wird. Rahmengesetze und allgemeine Entscheidungsprogramme gefährden nach rechtsstaatlicher Auffassung leicht den Gleichheitsgrundsatz, weil die weite Fassung von Generalklauseln und unbestimmten Rechtsbegriffen der Verwaltung ein Ermessen einräumt, das zu einer örtlich bzw. regional unterschiedlichen Entscheidungspraxis führen kann.

Die Kehrseite dieser rechtsstaatlichen Grundhaltung ist ein Hang zum Gesetzesperfektionismus, der zunehmend den Entscheidungsspielraum der Verwaltung durch eine Gesetzeskasuistik ersetzt, die jeden denkbaren Einzelfall vorwegnehmen und reglementieren will. So ist HETTLAGE voll zuzustimmen, wenn er feststellt: "Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit wird vollends zum Prinzip einer perfektionierten Regelung, wenn er sich - wie in der modernen Massendemokratie - mit dem Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz verbindet. Die Gleichheit vor dem Gesetz zwingt in der Tat weithin zur Gleichartigkeit und Gleichmäßigkeit des Verwaltungshandelns auch dort, wo wirtschaftlichere Formen des Vollzugs in außergesetzlicher Eigenentschließung durch freies Ermessen gewählt werden könnten."[1] Verstärkt wird der Trend zum Gesetzesperfektionismus noch durch eine gleichgerichtete kasuistische Erlaßpraxis der obersten Verwaltungsbehörden, die den ohnehin begrenzten Handlungsrahmen der unteren und mittleren Dienststellen im Interesse eines gleichartigen Verwaltungsverfahrens zusätzlich einschränken.

---

1) HETTLAGE, K.M.: Über Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, a.a.O., S. 52.

Wenn auch grundsätzlich der Vorrang rechtsstaatlicher Prinzipien vor betriebswirtschaftlichen Forderungen anzuerkennen ist, so muß doch gefragt werden, ob die in der Verwaltungspraxis vorherrschende Totalität des Rechtlichen mit einer Fülle z.T. kaum noch übersehbarer Vorschriften notwendig ist. Der Rechtsstaat wird sicherlich nicht durch Unterschiede im Verwaltungsaufbau und -ablauf der einzelnen Dienststellen gefährdet; andererseits lähmt aber der Trend zur totalen Reglementierung - auch nebensächlicher Bereiche - die Eigeninitiative der Verwaltungsträger. Das Ergebnis wird schließlich eine Umkehrung in der Bedeutung von Zielsetzung und Nebenbedingung des Verwaltungshandlens sein: Der Zwang, jede Entscheidung rechtlich abzusichern, kann bei dem Umfang der juristischen Informationen zu einer Verwaltungsgesinnung führen, die die eigentliche Zielsetzung des Verwaltungshandelns aus den Augen verliert. Aus der materiellen Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten wird dann die bloß formale Rechtsanwendung.

4222. Betriebswirtschaftliche Nebenbedingungen

Die Verwaltung ist als System produktiver Faktoren mit dem Ziel der Leistungserstellung (Herstellen verbindlicher Entscheidungen) wie jeder andere Betriebstyp den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und des finanziellen Gleichgewichts (Liquidität) unterworfen. Insofern wird auf die entsprechenden Ausführungen im Zusammenhang mit dem Betriebscharakter der Verwaltung verwiesen.[1] In entscheidungstheoretischer Sicht werden diese systemindifferenten Tatbestände zu Nebenbedingungen des Entscheidungsprozesses, indem sie die Zielrealisierung den finanziellen Möglichkeiten anpassen bzw. im Sinne des Rationalprinzips steuern.

---

1) Abschnitt 22.

Während die Liquiditätsbedingung

$$\text{Anfangsbestand} + \sum \text{Einzanlungen} \geq \sum \text{Auszahlungen}$$

eindeutig quantifiziert und im Rahmen des Rechnungswesens ständig kontrolliert werden kann, hat die mangelnde Operabilität des Wirtschaftlichkeitsprinzips[1] zu einer weitgehenden Vernachlässigung dieser Nebenbedingung geführt, durch die die bereits beschriebene Nachrangigkeit betriebswirtschaftlicher Forderungen gegenüber dem Grundsatz der Rechtmäßigkeit und Gleichbehandlung noch verstärkt wird. Hinzu kommt, daß gerade in der Verwaltung ein möglichst hoher Grad an Wirtschaftlichkeit in der Aufgabenerfüllung im Hinblick auf vorgegebene politische Werte nicht realisiert werden kann. Beispiele für einen derartigen politisch motivierten, betriebswirtschaftlich aber vermeidbaren Verwaltungsaufwand sind der Föderalismus auf Länderebene und die Selbstverwaltung auf kommunaler Ebene, die eine betriebswirtschaftlich effizientere Zentralisierung der Verwaltung nicht zulassen. Natürlich bedeutet das nicht die generelle Aufhebung des Wirtschaftlichkeitsprinzips in der Verwaltung. Es zeigt sich hieran aber wiederum die Unterordnung des Wirtschaftlichkeitsprinzips unter den Primat der Zielsetzung, was ja auch für die erwerbswirtschaftliche Unternehmung gilt. In der Verwaltung bezieht sich diese Unterordnung aber nicht nur auf die Zielsetzung, sondern auch auf politische und rechtliche Grundsätze, so daß von einer strukturellen bzw. organisierten Unwirtschaftlichkeit in der Verwaltung gesprochen werden kann.

---

1) Vgl. Abschnitt 222.

Diese betriebswirtschaftliche 'Strukturschwäche' der Verwaltung birgt darüber hinaus die Gefahr in sich, "bequeme Unwirtschaftlichkeit mit dem Vorrang höchster politischer Ideale zu entschuldigen. Auf diese Weise werden dann mit Vorliebe unwirtschaftliche Zustände, die im Grunde nur aus denkfaulem Traditionalismus, aus der Bequemlichkeit der Ämter oder aus personalpolitischen Überlegungen herrühren, mit hochpolitischen Argumenten gerechtfertigt."[1] Politische Ziele und wirtschaftliche Verwaltung schließen sich aber keineswegs grundsätzlich aus. Die politischen Einflüsse beziehen sich in der Regel auf die Zielsetzung selbst, d.h. auf den materiellen Inhalt des Entscheidungsprogramms der Verwaltung, die Forderung nach Wirtschaftlichkeit ist hingegen ein Aspekt der Programm r e a l i s i e r u n g , indem ein optimales Verhältnis zwischen Zielrealisierung und Mitteleinsatz angestrebt wird.

Die neuere betriebswirtschaftliche Entscheidungs- und Organisationslehre vermutet eine generelle Abhängigkeit zwischen Entscheidungsinhalt und formaler Organisation, d.h. man geht von einem Einfluß der Institutionen des Entscheidungsprozesses auf das Ergebnis dieses Prozesses aus.

Begründet wird diese Auffassung vor allem mit der Beteiligung mehrerer Personen an der Entscheidungsbildung[2] (Entstehung von Zielkonflikten) und mit der

---

1) HETTLAGE, K.M.: Über Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, a.a.O., S. 51 f.

2) HEINEN, E.: Das Zielsystem der Unternehmung, a.a.O., S. 19.

unterschiedlichen Persönlichkeitsstruktur (Risikofreude) der Entscheidenden.[1] Ein derartiger Zusammenhang zwischen Entscheidungsorganisation und -inhalt mag zwar für einige Bereiche der Verwaltung gelten (z.B. kommunale Selbstverwaltung), er ist jedoch nicht typisch für die Verwaltung. Die weitgehende Determinierung des Verwaltungshandelns durch ein von der politischen Willensbildung vorgegebenes Entscheidungsprogramm und die strenge Bindung an Rechtsnormen verhindern im allgemeinen die Einwirkung der Organisationen auf die Entscheidungen und eliminieren subjektive Einstellungen der Entscheidungsträger. Die Organisation kann daher im Rahmen dieser Arbeit als Determinante des Entscheidungsprozesses vernachlässigt werden.

---

1) WITTE, E.: Analyse der Entscheidung, in: Organisation und Rechnungswesen, Festschrift für Erich KOSIOL, Berlin 1964, S. 1o1 ff..

43. Entscheidungstypen in der Verwaltung

Wie sich im gewerblich-technischen Bereich die Produktionsplanung an der Art des erzeugten Produkts orientieren muß, so wird auch der Entscheidungsprozeß von der jeweiligen Art der Entscheidung mitbestimmt. Eine Analyse des Entscheidungsprozesses wäre daher unvollständig ohne eine Diskussion der möglichen Entscheidungstypen in der Verwaltung. Je nach dem gewählten Aspekt der Betrachtung ergibt sich dabei die folgende Klassifizierung, wobei weitgehend auf die von der Betriebswirtschaftslehre erarbeitete Typologie der Entscheidungen zurückgegriffen wird:

431. Nach dem Inhalt: Ziel- und Mittelentscheidungen

Wenn die Entscheidungen der Verwaltung als eine Wahl zwischen Alternativen zur Realisierung einer vorgegebenen Zielsetzung definiert wurden,[1)] dann handelt es sich hierbei eindeutig um M i t t e l entscheidungen. Sie sind in der Tat Kern des Verwaltungshandelns, eine notwendige Folge des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Gewaltenteilung. Die für die Mittelentscheidungen im Rahmen eines Ziel-Mittel-Systems notwendigen Z i e l entscheidungen werden überwiegend von der Legislative als Ergebnis einer politischen Auseinandersetzung getroffen. Eigene Zielentscheidungen sind der Verwaltung lediglich in dem beschränkten Rahmen der kommunalen und staatlichen Selbstverwaltung möglich.

---

1) Abschnitt 41.

452. Nach dem Freiheitsgrad: Programmierte und nicht programmierte Entscheidungen

Werden Entscheidungen lediglich durch logische Verknüpfung von Informationen ohne echte Wahlmöglichkeit der Entscheidungsträger auf Grund eines vorgegebenen Programms gebildet, ist das Ergebnis des Entscheidungsprozesses von vornherein determiniert. Der Entscheidungsprozeß kann in diesen Fällen generell geregelt bzw. programmiert werden. Derartige programmierte Entscheidungen[1)] sind typisch für die sog. gebundene Verwaltung, die sich auf die Rechtsanwendung ohne echte Entscheidungsmöglichkeit beschränkt. Der Entscheidungsprozeß besteht hier in einer Verknüpfung der generellen Informationen des Entscheidungsprogramms (Gesetze, Verordnungen, Erlasse) mit den speziellen Fallinformationen, durch die der Inhalt der Entscheidung eindeutig bestimmt ist. Der zwingende Charakter des Entscheidungsprogramms wird dabei durch Muß- bzw. Sollvorschriften, durch die Zusicherung eines Rechtsanspruchs etc., sichtbar.

Beispiel: Ein Sozialversicherungsträger m u ß bei Eintritt des Versicherungsfalles die gesetzlich zugesicherten Leistungen in der vorgeschriebenen Höhe gewähren, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind. Die Entscheidung ist im voraus berechenbar und damit programmierbar; sie könnte bei Kenntnis aller Informationen auch von dem Antragsteller selbst vorgenommen werden.

---

1) Die Begriffe 'programmierte' und 'nicht programmierte' Entscheidungen gehen zurück auf

SIMON, H.A.: The New Science of Management Decision, New York 1960, S. 5 ff..

Durch den bereits beschriebenen Trend zum Gesetzesperfektionismus ist der Bereich der gebundenen Verwaltung und damit der programmierten Entscheidungsprozesse zum quantitativ bedeutsamsten Teil des Verwaltungshandelns geworden. Der betriebswirtschaftliche Nachteil einer derartigen Einengung des Handlungsspielraumes wurde an anderer Stelle schon vermerkt; vorteilhaft wirkt sich der hohe Anteil programmierter Entscheidungen dagegen im Hinblick auf die Automatisierung des Entscheidungsprozesses durch den Einsatz Elektronischer Datenverarbeitungsanlagen aus.

Freilich wird sich auch künftig die Vielfalt der Verwaltungswirklichkeit nicht vollständig von einer totalen Gesetzeskasuistik vorprogrammieren lassen. "Die Verwaltung hat sich zu keiner Zeit in der bloßen Gesetzesvollziehung erschöpfen können, und die Notwendigkeit ständiger, tätiger Bewältigung der öffentlichen Aufgaben sichert ihr eine Selbständigkeit, die der Gesetzgeber zwar hier und da einengen, nicht aber beseitigen kann."[1] In diesem Bereich des Verwaltungshandelns weitet sich das Entscheidungsprogramm zu einem Ermessensspielraum der Wahl, d.h. die Rechtsordnung läßt hier jedes für sachdienlich erachtete Mittel der Zielrealisierung als rechtmäßig gelten.[2] Das Ermessen soll eine Anpassung der Entscheidung an die besonderen Umstände des Einzelfalles und an die sich im Zeitablauf ändernden Daten des Entscheidungsfeldes erlauben.

---

1) FORSTHOFF, E.: Artikel 'Verwaltungsfunktionen' im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 11, Stuttgart, Tübingen und Göttingen 1961, S. 275.

2) FORSTHOFF, E.: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, a.a.O., S. 84.

Beispiel: Im Interesse einer langfristigen Raumplanung, die einer Zersiedlung der Landschaft und einer ungesteuerten Vermischung von Industrieansiedlungen und Wohngebieten entgegenwirken soll, sind nach dem Bundesbaugesetz vom 23.6. 1960 von den Gemeinden Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es erforderlich ist. Diese Bauleitplanung wird konkretisiert durch Flächennutzungs- und Bebauungspläne, die von den Gemeinden in eigener Verantwortung nach den örtlichen Bedingungen und Erfordernissen gestaltet werden. Das Entscheidungsprogramm, das Bundesbaugesetz, gibt hier lediglich die grundsätzliche Zielsetzung der Bauplanung und das formelle Entscheidungsverfahren vor, die inhaltliche Ausführung des Entscheidungsrahmens bleibt dem Ermessen der örtlichen Verwaltungseinheiten überlassen.

Während das Ermessen der Verwaltung bei gegebenem Entscheidungsprogramm eine Flexibilität in der M i t t e l wahl einräumt, können im Bereich der freien gestaltenden Verwaltung sowohl Mittel als auch Z i e l e des Verwaltungshandelns autonom gewählt werden. Dieser höchste Freiheitsgrad des Verwaltungshandelns kann jedoch lediglich von der politischen Spitze der Verwaltung, der Regierung, und in wenigen Teilbereichen von der unteren Ebene der Verwaltungshierarchie, der kommunalen Selbstverwaltung, in Anspruch genommen werden.

Beispiele: Freie gestaltende Verwaltung ist die Errichtung von Kindergärten, von Freibädern, Sporthallen und Krankenhäusern. Der Ausbau des Straßennetzes und der kommunalen Versorgungsleistungen gehören ebenso in diesen Bereich des Verwaltungshandelns wie die Förderung von Schulversuchen durch die Landesregierung.

Wägt man das quantitative Vernältnis von gebundener, Ermessens- und freier Verwaltung ab, dann kann zusammenfassend festgestellt werden: "Die weitaus meisten

Verwaltungsakte ergehen in gebundener Durchführung materieller Gesetze oder in Anwendung einer gesetzlichen Ermächtigung."[1] Eine mit der Unternehmungspolitik vergleichbare Entscheidungsfreiheit kommt lediglich der Regierung als politische Spitze der Verwaltung und mit Einschränkungen der kommunalen Selbstverwaltung zu.

433. Nach dem geltenden Recht: Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Entscheidungen (Verwaltungsakte und betriebswirtschaftliche Entscheidungen)

Dem relativ geringen Freiheitsgrad des Verwaltungshandelns steht andererseits eine im Vergleich zur Unternehmungspolitik weitaus höhere Verbindlichkeit und Öffentlichkeitswirkung der Verwaltungsentscheidungen gegenüber. Während die Entscheidungen der Unternehmung grundsätzlich unternehmungsintern wirksam sind und sich nur mittelbar über den Filter des Marktes nach außen auswirken, regelt der Entscheidungsprozeß der Verwaltung primär rechtliche und tatsächliche Verhältnisse außerhalb der Entscheidungsinstanz selbst. Die der Verwaltung als Teil der Staatsgewalt zugeordnete Hoheitsmacht vermittelt ihren Entscheidungen eine unmittelbare Wirksamkeit, die auf die Zustimmung der hiervon Betroffenen nicht angewiesen ist. Legitimiert wird diese Verbindlichkeit des Verwaltungshandelns durch das dem öffentlichen Recht zugehörige Verwaltungsrecht, das nach dem Grundsatz der Über- und Unterordnung zwischen Verwal-

---

1) WOLFF, H.J.: Artikel 'Verwaltungsakte' im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 11, Tübingen, Stuttgart und Göttingen 1961, S. 272.

tung und Bürger ausgerichtet ist. Die Außenbeziehungen der Unternehmung bestimmen sich dagegen nach dem Privatrecht, das dem Grundsatz der Gleichordnung folgt, so daß Verpflichtungen in der Regel nur mit Zustimmung aller Beteiligten auf vertraglicher Basis begründet werden können.

Alle Entscheidungen, die eine Verwaltungsbehörde zur Regelung eines Einzelfalles auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts erläßt, werden in der verwaltungsrechtlichen Literatur unter dem Begriff 'Verwaltungsakt' subsumiert. Der Verwaltungsakt ist der spezielle Entscheidungstyp der Verwaltung, der durch einen einseitigen Hoheitsakt mit unmittelbarer rechtlicher Wirkung nach außen Gebote und Verbote erläßt (Polizeiverfügung), ein Rechtsverhältnis begründet, verändert oder aufhebt (Gewährung einer Rente) oder nur feststellt (Entscheidung über die Staatsangehörigkeit) bzw. beurkundet (Eheschließung). Eine Vergleichsmöglichkeit mit entsprechenden Entscheidungen in der Unternehmung ist nicht gegeben, da es sich hier um ein originäres und ausschließliches Vorrecht der Verwaltung handelt, das durch die Staatsgewalt legitimiert wird.

Dieser öffentlich-rechtliche Entscheidungsprozeß, der Erlaß von Verwaltungsakten, ist der formale Kern des Verwaltungshandelns. Er wird begleitet und gesteuert von einem betriebswirtschaftlichen Entscheidungsprozeß, der sich auf den verwaltungsinternen Bereich beschränkt und insofern mit den Funktionen der Unternehmungsverwaltung vergleichbar ist. Die betriebswirtschaftlichen Entscheidungen beziehen sich vor allem auf Organisation

des Verwaltungsaufbaus und -ablaufs, Personaleinsatz, Finanz- bzw. Haushaltsplanung, Beschaffung der Sachgüter etc.. Sofern hierbei Beziehungen nach außen erforderlich werden (z.B. als Nachfrager von Produktionsfaktoren), ist die Verwaltung den allgemeinen marktwirtschaftlichen und privatrechtlichen Bedingungen unterworfen und damit den anderen Wirtschaftssubjekten gleichgestellt.[1)]

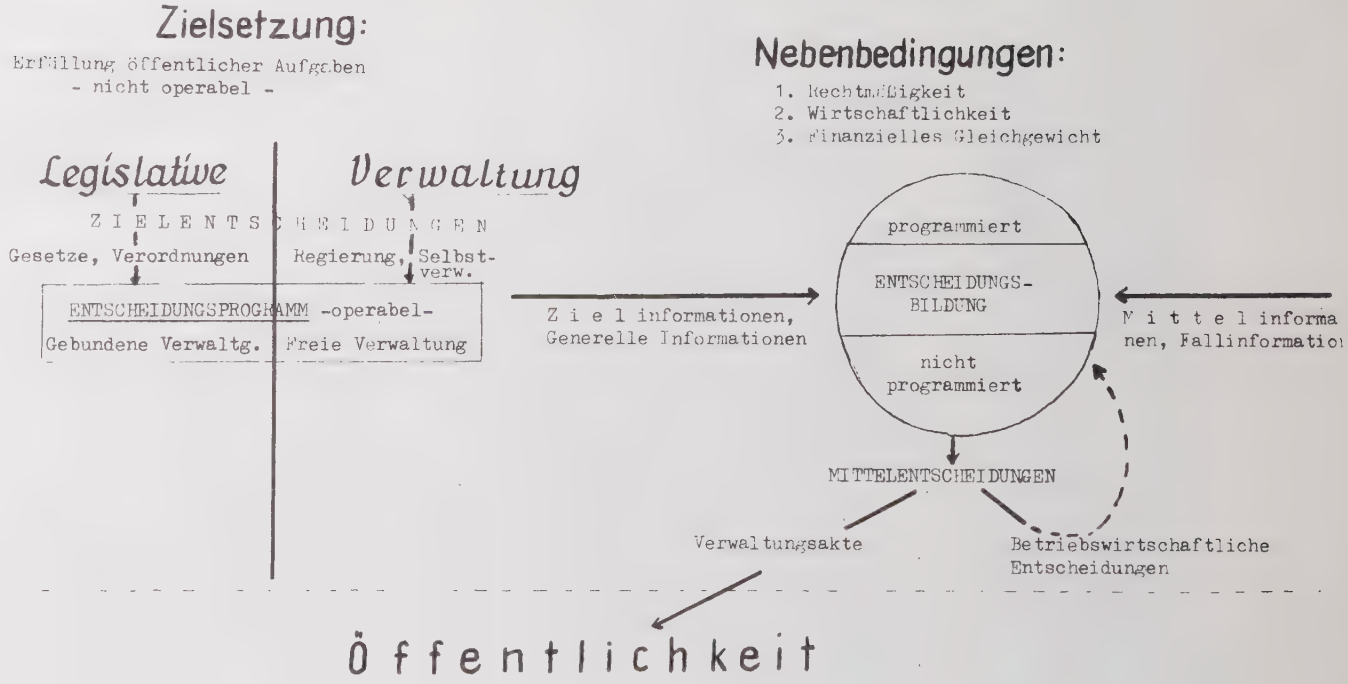
Die umseitige Darstellung faßt noch einmal die Elemente des Entscheidungsprozesses (im engeren Sinne) in schematischer Form zusammen:

---

1) Lediglich in den Fällen, in denen ein Marktpreis für eine von der öffentlichen Hand in Anspruch genommene Leistung nicht gegeben ist, gelten Sondervorschriften: Vgl. die Verordnung über die Preise bei öffentlichen Aufträgen (VPöA) vom 21.11.1953 und die Leitsätze für die Preisermittlung auf Grund der Selbstkosten (LSP) vom 21.11.1953.

Das Entscheidungsfeld der Verwaltung

- DETERMINANTEN DER ENTSCHEIDUNG -



5. REALISIERUNG DER ENTSCHEIDUNG (ENTSCHEIDUNGSVOLLZUG)

Die Beschreibung der Verwaltung als Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten durch Herstellen verbindlicher Entscheidungen bedeutet nicht, daß der Entscheidungsprozeß mit der Entscheidungsbildung abgeschlossen ist. Der immaterielle Akt der Willensbildung ist zwar der Kern des Entscheidungsprozesses, er bedarf aber noch des praktischen Vollzugs in der Verwaltungswirklichkeit, um den Entscheidungen materielle Wirksamkeit zu verleihen. Zwar kann sich die traditionelle Eingriffsverwaltung durch Gebote und Verbote, durch Anordnungen, Genehmigungen und Auflagen auf die Übermittlung der Entscheidungen beschränken und die Realisierung der Verwaltungsakte den Entscheidungsempfängern überlassen; mit zunehmender Bedeutung der Leistungsverwaltung fällt die Realisierungsphase des Entscheidungsprozesses aber immer mehr in die eigene Zuständigkeit der Verwaltung. So ist z.B. die Entscheidung einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes über die Neuerrichtung einer höheren Schule oder einer Berufsfachschule nur ein Glied in der Kette eines umfassenderen Entscheidungsprozesses. Die Entscheidung muß nunmehr in eigener Verantwortung durch eine öffentliche Investition realisiert werden, d.h. die Kommune hat auch die Raum- und Lehrerfrage zu lösen. Demgegenüber wird die Verwaltung beispielsweise bei der Errichtung von Privatschulen nur als Eingriffsverwaltung tätig: Sie kann sich hier auf die rechtliche Anerkennung als Ersatzschule beschränken bzw. bei Fehlen der gesetzlichen Voraussetzungen die Anerkennung versagen.

51. Planung und Organisation in der Verwaltung

511. Der Planungsgedanke in der Verwaltung

Der Vollzug von Entscheidungen als eigene Angelegenheit der Verwaltung ist im wesentlichen ein Organisationsproblem, das unter Beachtung rechtlicher Normen nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zu lösen ist. In diesem Bereich ergeben sich die engsten Berührungspunkte zwischen Unternehmung und Verwaltung, da sich die betriebswirtschaftlichen Organisationsgrundsätze weitgehend auf die Verwaltung übertragen lassen.[1] Dieser Aspekt kann daher im Rahmen dieser Arbeit vernachlässigt werden.

Jede sinnvolle und dauerhafte Organisation von komplexen Zusammenhängen setzt eine Planung voraus, in der die künftige Ordnung bzw. ein künftiges Geschehen gedanklich vorweggenommen und durchdacht wird. Der Planungsgedanke als ein selbstverständliches Postulat zweckgerichteten Handelns hat sich dabei zuerst in der öffentlichen Verwaltung entwickelt, er hat seit annähernd zwei Jahrhunderten vor allem in der Planung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan seinen sichtbaren Ausdruck gefunden. Dieser Ansatz - von der Privatwirtschaft in der Form der Finanzplanung erst in den zwanziger Jahren dieses Jahrhunderts übernommen[2] - ist inzwischen von der Betriebswirtschaftslehre bis hin zu Totalmodellen, die eine simultane Lösung betriebswirtschaftlicher Probleme unter Einbeziehung aller betrieblichen Teilbereiche anstreben, weiterentwickelt worden.

---

1) Vgl. das Gutachten 'Welche Erfahrungen der Betriebswirtschaft können Staat und Kommunen für die wirtschaftliche Gestaltung ihrer Verwaltung und ihrer Ausgaben übernehmen?', a.a.O., S. 9o ff..

2) KOCH, H.: Die Unternehmensplanung und ihre Bedeutung, in: AGTHE/SCHNAUFER (Hrsg.): Unternehmensplanung, Baden-Baden 1963, S. 5.

Demgegenüber konnte die moderne Verwaltungswissenschaft die Tradition des Planungsdenkens in der Verwaltung nicht weiterführen. Neue und verwaltungsspezifische Planungsmethoden sind von ihr nicht erarbeitet worden. "War dies bisher aus der Sicht der orthodoxen Verwaltungsrechtswissenschaft kaum zu erwarten, so verläßt uns auch die sonstige moderne Literatur zur deutschen Verwaltung."[1] Auch in der Verwaltungs p r a x i s liegt das Schwergewicht der Planung nach wie vor in dem traditionellen Teilbereich der Haushaltsplanung; in den anderen Bereichen des Verwaltungshandelns dominiert "häufig ein systemloses Vorgehen nach subjektiven Erfahrungen, örtlichen Machtverhältnissen und Personenbezogenheit",[2] so daß mit SCHNUR festgestellt werden kann: "Was die Schwäche der gegenwärtigen deutschen Verwaltung ausmacht, ist . . . ein beträchtlicher Mangel an Planung."[3]

Diese Feststellung gilt vor allem für die untere Verwaltungsebene, die oft aus Mangel an Informationen über allgemeine politische und gesellschaftliche Entwicklungstrends eine langfristige Planung scheut, wobei sich wohl auch das Laienelement der kommunalen Selbstverwaltung hinderlich auswirkt; denn gerade langfristige Planungsaufgaben erfordern ein interdisziplinäres Wissen auf dem Gebiet der Verwaltung, der Raumordnung,,der Kultur- und Wirtschaftspolitik u.a., das allenfalls von einem Expertenteam, nicht aber von einem ehrenamt-

---

1) LAUX, E.: Planung als Führungsmittel der Verwaltung, Baden-Baden 1967, S. 13 f. .

2) Ebenda, S. 11.

3) SCHNUR, R.: Öffentliche Verwaltung im Sog des Strukturwandels, Offene Welt 95/96 (Sept. 1967), S. 48

lichen Ratsmitglied erwartet werden kann. Der in der Entwicklung des Parlamentarismus deutlich sichtbare Zwang zur Professionalisierung der Parlamentsarbeit mit einer Ablösung des Honoratiorenmandats wirkt sich insofern auch auf der Ebene der kommunalen Selbstverwaltung aus. Hinzu kommt, daß die derzeitige Größenordnung der deutschen Gemeinden - die durchschnittliche Einwohnerzahl liegt bei 2500 - den Anforderungen einer auf langfristige Projektionen ausgerichteten Planungseinheit nicht entspricht; ein Problem, das noch im Zusammenhang mit der Betriebsgröße zu erörtern ist.

5.2. Formen der Planung

In der Betriebswirtschaftslehre wird im allgemeinen zwischen Programm- und Durchführungs(Vollzugs-)planung unterschieden. Während die Programmplanung Art und Menge der in einer Periode herzustellenden Erzeugnisse festlegt, bezieht sich die Durchführungsplanung auf die Bereitstellung der hierfür erforderlichen Produktionsfaktoren (Bereitstellungsplanung) sowie auf den Ablauf des Produktionsprozesses (Prozeßplanung).[1)]

Diese betriebswirtschaftliche Differenzierung der Planung kann auf die Verwaltung übertragen werden. Im Hinblick auf die begrenzte Planungsautonomie der Verwaltung im Bereich der Programmplanung muß das Schwergewicht der Planung zwangsläufig bei der Durchführungsplanung liegen. Ihre Darstellung wird sich im Rahmen

---

1) Vgl. GUTENBERG, E.: Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, 1. Band, a.a.O., S. 148 ff.;
LÜCKE, W.: Artikel 'Produktionsplanung', Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 8. Band, Stuttgart, Tübingen und Göttingen 1964, S. 574 ff..

dieser Arbeit exemplarisch auf die Bereitstellungsplanung beschränken; die Prozeßplanung, die als Ablaufplanung im wesentlichen das technisch-organisatorische Problem der Reihenfolge zu lösen hat,[1] kann wegen ihrer relativ geringen Relevanz für die Verwaltung vernachlässigt werden.

5121. Die Programmplanung

Der betriebswirtschaftlichen Programmplanung entspricht in der Verwaltung das bereits in einem anderen Zusammenhang diskutierte Entscheidungsprogramm,[2] das der Verwaltung im wesentlichen durch die Legislative vorgegeben wird. In einer pluralistischen Gesellschaft wird dieses Entscheidungsprogramm nicht autonom-autoritativ bestimmt; Art und Umfang der öffentlichen Aufgaben sind vielmehr das Ergebnis der Auseinandersetzungen zwischen den politischen Parteien und den in Interessenverbänden organisierten Gruppeninteressen. Nicht zuletzt entscheidet damit das organisierte Gewicht einzelner Gruppen darüber, welche gesellschaftlichen T e i l interessen in der politischen Willensbildung zum öffentlichen G e s a m t interesse erhoben werden. Unbefriedigend ist hierbei insbesondere, daß in diesem Willensbildungsprozeß oftmals die nicht organisierten, aber nicht minder wichtigen Interessen bestimmter gesellschaftlicher Gruppen (Rentner, Gastarbeiter, Behinderte) nicht oder unterrepräsentiert sind.

Nun ist es sicherlich nicht Aufgabe dieser Arbeit, die politische Willensbildung unserer Gesellschaft zu ana-

---

1) Vgl. ELLINGER, TH.: Ablaufplanung, Stuttgart 1959.
2) Vgl. Abschnitt 233.

lysieren und zu kritisieren; zu fragen ist aber, ob nicht durch eine stärkere Beteiligung der Verwaltung an diesem Entscheidungsprozeß ein an den sachlichen gesamtgesellschaftlichen Erfordernissen orientierter Ausgleich der Interessen erreicht werden könnte. Freilich ist auch die Verwaltung nicht in der Lage, die Dringlichkeit bestimmter Interessen an einem eindeutigen Maßstab auszurichten, wie das etwa in einem unter Wettbewerb stehenden Markt der Preis vermag. Dennoch wird eine integrierende und ausgleichende Funktion von der Verwaltung eher erwartet werden können als von den politischen Parteien, denen nicht selten durch die personelle und oftmals auch finanzielle Verbindung zu bestimmten Interessenverbänden die notwendige Unabhängigkeit und Distanz fehlt.

5122. Verbindung von Programm- und Durchführungsplanung

Die weitgehende Ausschaltung der Verwaltung aus dem Bereich der Programmplanung ist das Ergebnis der vom politischen Liberalismus des 18. Jahrhunderts entwickelten Lehre von der Gewaltenteilung, die im Interesse einer Machtkontrolle eine Aufteilung und Trennung der Staatsgewalt fordert. Als Element des Rechtsstaates ist die Gewaltenteilung politisch unumstritten. Ihre konsequente Anwendung auch auf das Stadium der P l a n u n g öffentlicher Aufgaben führt aber zu sachlich unbefriedigenden Lösungen:

Eine optimale Planung muß die Interdependenz zwischen Programm- und Durchführungsplanung berücksichtigen: Einerseits setzt die Durchführungsplanung naturgemäß die Orientierung an einem bestimmten Programm voraus, andererseits lassen sich die öffentlichen Aufgaben immer nur in dem

Maße realisieren, wie es die quantitative und qualitative Leistungsfähigkeit einschließlich der finanziellen Möglichkeiten der Verwaltung erlauben. Andernfalls werden durch die Programmplanung lediglich Wünsche und Hoffnungen geweckt, die dann an der Knappheit der Mittel und den davon ausgehenden Restriktionen des Verwaltungshandelns scheitern müssen.

Noch eindeutiger und offenkundiger wird diese Interdependenz der einzelnen Planungsformen im Bereich der Unternehmung: Das unter erwerbswirtschaftlicher Zielsetzung optimale Produktionsprogramm kann hier erst bestimmt werden, wenn aus der Durchführungsplanung Verfahren, Kosten und Kapazitätsbeschränkungen bekannt sind. Für die betriebswirtschaftliche Produktionsplanung wird daher eine simultane Planung von Programm und Durchführung gefordert und auch weitgehend realisiert.[1)]

In der Verwaltung stehen dieser Forderung weitaus größere Schwierigkeiten entgegen. Während in der Unternehmung Programm- u n d Durchführungsplanung e i n e m Entscheidungsträger obliegen, fallen im öffentlichen Bereich die Entscheidungsträger institutionell auseinander: Die Programmplanung steht in der Regel der politisch-parlamentarischen Willensbildung zu, für die Durchführung ist die Verwaltung zuständig.[2)] Eine simultane Planung scheitert daher zunächst an den institutionellen Voraussetzungen.

---

1) Z.B. durch die Optimierungsverfahren des Operations Research oder durch Annäherungsverfahren der Praxis, die die Interdependenz durch eine Kette wechselseitiger Plankorrekturen berücksichtigen.

2) Vgl. dazu das im Abschn. 421 für den Aufgabenbereich 'Bildung und Erziehung' entwickelte Beispiel.

Zwar bestehen auf der Ministeriumsebene der Verwaltung einige Möglichkeiten, Beschränkungen der Durchführungsplanung bereits bei der fachlichen Vorbereitung von Gesetzesvorlagen zur Geltung zu bringen, insgesamt wird man aber sagen müssen, daß im öffentlichen Bereich die Programmplanung die Ausgangsdaten setzt, an denen dann die Durchführungsplanung ausgerichtet werden muß. Eine stärkere Berücksichtigung der Planungsinterdependenz auch im öffentlichen Bereich könnte dazu beitragen, die betriebswirtschaftliche Effizienz der Verwaltung zu erhöhen:

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht erfordert die Planungsinterdependenz z. B. eine Gesetzgebung, die bei ihrer Programmplanung die Vorteile und Möglichkeiten einer Automatisierung des Verwaltungsablaufs von vornherein in die Gestaltung der Rechtsnormen einbezieht. Durch eine derartige automationsgerechte Gesetzgebung[1] läßt sich weit eher eine Rationalisierung der Verwaltung erreichen als durch verwaltungsinterne Reformen, die ja die oftmals in der Gesetzgebung begründeten Unwirtschaftlichkeiten nicht beseitigen können.
Dazu ein verdeutlichendes Beispiel:

Die Höhe der Besoldung eines Beamten richtet sich neben Besoldungsgruppe, Familienstand und Ortsklasse des dienstlichen Wohnsitzes auch nach dem Besoldungsdienstalter.[2] Es beginnt grundsätzlich mit dem 21. Lebensjahr. Da aber die Mehrzahl der Beamten - zumindest im gehobenen und höheren Dienst - dieses Lebensalter bei der Ernennung überschritten hat, werden aufwendige Be-

---

1) VON OERTZEN, H.-J.: Automationsgerechte Gesetzgebung, in: Moderne Mittel des Verwaltungshandelns, Godesberg 1970, S. 79 ff..

2) Vgl. §§ 5,6 des Bundesbesoldungsgesetzes (BBesG) vom 27.7.1957 (BGBl. I 1957, S. 994).

rechnungen zur individuellen Festsetzung des Besoldungsdienstalters erforderlich, wobei eine Fülle von Vorschriften über die Anrechnung von Vordienstzeiten zu beachten ist. Die Beschaffung beweiskräftiger Unterlagen und die langwierige Berechnung in jedem Einzelfall verzögern die Zahlung der Dienstbezüge in der endgültigen Höhe erfahrungsgemäß um 6 - 12 Monate. Die Folge sind Abschlagszahlungen und spätere Nachzahlungen - ganz abgesehen von der Verärgerung der Betroffenen, die natürlich durch Rückfragen die anweisende Dienststelle zusätzlich belasten. Das Ergebnis des Verwaltungsaufwands ist in der Regel ein Besoldungsdienstalter, das durch großzügige Anrechnungsvorschriften nur unwesentlich vom 21. Lebensjahr abweicht. Automationsgerechter wäre hier eine Rechtsnorm, die das Besoldungsdienstalter generell auf das 21. Lebensjahr festsetzt.

5123. Das Programmbudget

Die Effizienz der Planung in der Verwaltung leidet nicht nur unter der institutionellen Trennung von Programm- und Durchführungsplanung, sie wird auch gemindert durch eine organisatorische Aufsplitterung der Planung in der Verwaltung selbst. Vielfach sind mehrere Verwaltungszweige und Behörden für die Realisierung bestimmter Zielvorstellungen im Bereich öffentlicher Aufgaben zuständig. Es fehlt eine umfassende Kommunikation und Koordination zwischen den Entscheidungsträgern, um Doppel-, Fehl- und Konträrplanungen zu vermindern. So sind z.B. an dem angestrebten Ausbau der beruflichen Bildung das Bundeswissenschafts-, die Länderwissenschafts- bzw./und -kultusministerien, die Finanzministerien und

schließlich als Träger der betrieblichen Ausbildung die Industrie- und Handelskammern sowie die Handwerkskammern beteiligt; die Förderung bzw. Entwicklung einer Wirtschaftsregion oder eines Wirtschaftszweiges fällt in die Zuständigkeit der Wirtschafts-, Finanz-, Verkehrs- und Landwirtschaftsministerien.

Selbst wenn es gelingen sollte, die längerfristigen Zielvorstellungen und Aufgaben übereinstimmend zu formulieren und zu koordinieren, wie das etwa mit dem Bildungsgesamtplan angestrebt wird, bleibt die Realisierung weitgehend dem Geschick und Durchsetzungsvermögen der jeweiligen Verwaltungseinheiten bei der Haushaltsplanung überlassen. Da sich die derzeitige Budgetpolitik der öffentlichen Hand kaum an einem nach eindeutigen Prioritäten koordinierten Gesamtprogramm orientieren kann, ist der Haushalt oft lediglich das Ergebnis einer mehr oder weniger proportionalen Kürzung der Ressortanforderungen. Der unterschiedliche Dringlichkeits- und Stellenwert der einzelnen Haushaltsansätze wird damit nivelliert.

Diese Schwächen der Programm- und Budgetplanung sucht eine Konzeption zu überwinden, die seit den sechziger Jahren unter den Begriffen 'Program Budgeting' bzw. 'Planing-Programming-Budgeting System' in der US-Administration, vor allem im Verteidigungsbereich, eingesetzt wird. Das Programmbudget überspringt die traditionellen Zuständigkeitsgrenzen der Verwaltungsplanung und orientiert sich stattdessen an Endzielen, für deren Realisierung ein zeitlicher Rahmen von 5 bis 15 Jahren vorgegeben wird. Zugleich analysiert es die

Folgen alternativer Programmentscheidungen, die in Nutzen und Kosten ausgedrückt werden. Die langfristige Gesamtschau, die Erfassung von Interdependenzen zwischen Programm- und Durchführungsplanung sowie die Nutzen- und Kostenanalyse alternativer Entscheidungen[1] sollen die Budgetauseinandersetzungen versachlichen und den politischen Entscheidungsträgern Informationen über die langfristigen Konsequenzen bestimmter Programme zur Verfügung stellen.[2]

Im einzelnen kennzeichnet sich das Programmbudget durch die folgenden Elemente:[3]

1. Die Prgrammstrukturen beschreiben in einer Gesamtschau die Ziele und Maßnahmen, die in dem Planungszeitraum erreicht werden sollen. Ohne Rücksicht auf die Gliederung der Verwaltung werden die geplanten Maßnahmen nach Endzielen bzw. Sachbereichen angeordnet und dabei nach Nutzen und Kosten gewichtet.

2. Die zentrale Planungsbehörde (in den USA das Bureau of Budget) weist hiernach den einzelnen Ressorts die für das laufende Haushaltsjahr vorgesehenen Aufgaben zu, wobei im Interesse einer überschaubaren Planung nur die H a u p t aufgaben einbezogen werden.

---

1) Hierauf wird in Abschn. 51422 noch näher eingegangen.

2) Vgl. NOVICK, D.: Longe-Range Planing through Program-Budgeting und
CARLSON, J.W.: The Status and Next Steps for Planing, Programming, Budgeting;
beide Aufsätze in deutscher Übersetzung bei
RECKTENWALD, H.C. (Hrsg.): Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, Tübingen 1970, S. 155 ff. und 171 ff. .

3) CARLSON, J.W., ebenda, S. 174 f. .

3. Die Ressorts sind gehalten, in Programm-Memoranda die getroffenen Entscheidungen zur Realisierung der ausgewählten Projekte gegenüber der Planungsbehörde zu begründen. Die Memoranda zwingen die Ressorts zur Rechenschaftslegung; der Planungsbehörde vermitteln sie zugleich einen Überblick über den jeweiligen Stand der Programmrealisierung.

4. Programm- und Finanzpläne budgetieren schließlich die Planungsvorhaben, indem für einen mittelfristigen Zeitraum (in der Regel 5 Jahre) die benötigten finanziellen Mittel bereitgestellt werden. Auf der Grundlage dieser Pläne werden dann die jährlichen Haushaltspläne entwickelt, so daß das traditionelle Jahresbudget in das langfristige Programmbudget integriert ist.

Das Programmbudget hat die anfänglich hohen Erwartungen nach den ersten Jahren praktischer Erprobung in 20 Ressorts der US-Administration (noch) nicht erfüllen können.[1] Insgesamt hat sich aber die Effizienz der Planung durch die koordinierte Gesamtschau sowie durch den Zwang zur finanziellen Absicherung des Programms wesentlich erhöht. Als unabdingbar erwies sich hierbei der Übergang von der jährlichen zur langfristigen Planung, denn:

---

1) Vgl. CARLSON, J.W.: The Status and Next Steps for Planing, Programming, Budgeting, a.a.O., S. 181 ff.;

MCKEAN, R.N.: Remaining Difficulties in Program Budgeting, in deutscher Übersetzung abgedruckt bei: RECKTENWALD, H.C. (Hrsg.): Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, a.a.O., S. 402 ff..

. Erst eine langfristige Gesamtschau erlaubt eine zeitliche Terminierung der Vorhaben nach der sachlichen Dringlichkeit, die sich von dem 'kurzen Atem' der jährlichen Haushaltsberatungen löst. Sie ermöglicht eine Koordinierung und Rationalisierung der Fachplanungen und bewahrt die Entscheidungsträger davor, "vieles gleichzeitig zu beginnen, dadurch die . . . Einnahmeseite zu überlasten und angefangene Projekte nicht zu Ende zu führen."[1)]

. Eine umfassende Programm- und Investitionsplanung ist Voraussetzung für eine mittel- oder langfristige Finanzplanung; andererseits kann die Finanzplanung ausweisen, welche Vorhaben finanziell tragbar sind und welche Verschuldung und Rücklagenbildung auf längere Sicht erforderlich sind.

. Auf der Basis dieser Projektionen wird schließlich eine Haushaltsplanung möglich, die die Jährlichkeit des Haushaltsplanes zwar formell beibehält, sie aber materiell überwindet, weil der Haushaltsplan nunmehr in den Gesamtzusammenhang einer langfristigen Planung eingeordnet werden kann.

. Im Hinblick auf die Tragweite der öffentlichen Investitionen wäre es auch unvertretbar, die Investitionsplanung mit den wechselnden Stimmungen und Zufälligkeiten der jeweiligen Haushaltsberatungen zu verbinden und sozusagen punktförmig vorzugehen. Eine langfristige Programmplanung kann die jährlichen Haushaltsplanungen dagegen objektivieren, indem

---

1) BEHNENBURG, F.W.: Die langfristige Investitionsplanung der Gemeinden, Düsseldorf 1962, S. 38.

zufällige, von den Emotionen der Tagespolitik beeinflußte Beschlüsse der Selbstverwaltung bzw. des Parlaments verhindert oder zumindest eingeschränkt werden.

Natürlich wird es von Zeit zu Zeit erforderlich sein, die Planung an sich wandelnde und nicht vorhersehbare Daten anzupassen und fortzuschreiben. Eine ungebrochene Planungskontinuität ist in der Verwaltung im Hinblick auf die zeitlich begrenzte Amts- bzw. Wahlperiode der politischen Mandatsträger und den damit verbundenen personellen und politischen Austausch der Entscheidungsträger ohnehin nicht erreichbar. Notwendigkeit und Möglichkeit einer langfristigen Planung, die die traditionelle Jahresplanung der Verwaltung ergänzt, werden hiervon aber nicht berührt.

5124. Die Durchführungsplanung

Diese Form der Planung unterliegt als Bereitstellungsplanung grundsätzlich den für die Unternehmung geltenden Bedingungen: Auch die Verwaltung muß die erforderlichen Produktionsfaktoren Arbeit und Betriebsmittel nach Art, Menge und Zeit so bereitstellen und kombinieren, daß die ihr übertragenen Aufgaben ordnungsgemäß erfüllt werden können. In der Bereitstellungsplanung muß sich die Verwaltung wie die Unternehmung den marktwirtschaftlichen Bedingungen unterordnen, da ihr in diesem Bereich das öffentliche Recht mit dem Privileg der Hoheitsgewalt nicht zur Seite steht. Bei der Personalpolitik kann die Verwaltung zwar die Werbewirksamkeit beamtenrechtlicher Vorteile wie Sicherheit des Arbeitsplatzes und Altersversorgung einsetzen, anderer-

seits ist ihr Handlungsrahmen aber enger als der der Unternehmung, weil gesetzliche Laufbahn- und Besoldungsvorschriften einen Ermessensspielraum kaum zulassen und so eine Anpassung an die jeweilige Marktlage verhindern. Der Anreiz einer übertariflichen bzw. übergesetzlichen Vergütung kann von einem öffentlichen Dienstherrn nicht angeboten werden. Die Ausrichtung der Besoldungs- und Tarifpolitik an Vorbildung und Art der Tätigkeit entspricht zwar insofern den betriebswirtschaftlichen Grundsätzen einer anforderungs- und leistungsgerechten Entlohnung [1] - wobei in Unternehmungen wie Verwaltungen eine Sozialkomponente (Familienstand, Dienstzeit bzw. Betriebszugehörigkeit) hinzukommt - , die betriebswirtschaftlich notwendige Steuerung der Personalpolitik durch Knappheitspreise ist der Verwaltung aber genommen. Eine Anpassung der Besoldungspolitik an den unterschiedlichen Personalbedarf in den einzelnen Verwaltungszweigen ist zwar auf legislativem Wege möglich, die damit verbundenen Verschiebungen im althergebrachten Besoldungsgefüge führen aber erfahrungsgemäß zu einem Nachziehen der anderen Beamtengruppen, die durch das Gewicht ihrer organisierten Interessen- und Verbandspolitik ein Ausscheren einzelner Mangelberufe im öffentlichen Bereich nicht zulassen.

Während der Planungs- und Handlungsrahmen auf personellem Gebiet demnach recht eng gezogen ist, wird der Verwaltung beim Betriebsmitteleinsatz, bei der Planung öffentlicher Investitionen, ein größerer Ermessensspielraum eingeräumt. Im Gegensatz zu dem durch Gesetze, Verordnungen und Erlasse detailliert reglementierbaren

---

1) Vgl. BÖHRS, H.: Leistungslohn, Wiesbaden 1959, S. 16ff..

Personaleinsatz lassen sich die Kasuistik des Betriebsmitteleinsatzes und die Dynamik des technischen Wandels nicht in die relativ starre und formale Enge des Verwaltungsrechts einfangen. Diese Tatsache und der Umstand, daß der Betriebsmitteleinsatz (noch) außerhalb der Interessensphäre von Öffentlichkeit, politischen Entscheidungsträgern und Interessenverbänden liegt, haben hier zu einem für die Verwaltung ungewöhnlichen Freiheitsgrad des Entscheidungsfeldes geführt.

51241. Investitionsrechnung in der Verwaltung

Es kann zwar davon ausgegangen werden, daß sich die Methoden der betriebswirtschaftlichen Investitions p l a n u n g auf die öffentliche Verwaltung übertragen lassen,[1] fraglich ist aber, ob das auch für die betriebswirtschaftliche Investitions r e c h n u n g gilt.

Die Vorteilhaftigkeit einer privatwirtschaftlichen Investition, die sich unter erwerbswirtschaftlichen Bedingungen an der Zielgröße Gewinn orientiert, kann betriebswirtschaftlich unter bestimmten Voraussetzungen berechnet und damit auf quantitative Größen reduziert werden. Die finanzmathematischen Methoden der Investitionsrechnung setzen voraus, daß der Investition für die gesamte Nutzungsdauer eine Reihe von Einzahlungen und Auszahlungen ursächlich zugeordnet werden kann.[2] Diese Bedingung wird bei öffentlichen Investitionen nur hinsichtlich der Auszahlungsreihe erfüllt; eine

---

1) Vgl. JÄGER, F./PFIZER, Th.: Langfristige Investitionsplanung, Der Städtetag 1960, S. 1o3 ff. . Am Beispiel der Stadt Ulm wird hier der Ablauf einer langfristigen Investitionsplanung beschrieben.

2) Vgl. SCHNEIDER, E.: Wirtschaftlichkeitsrechnung, 6. Aufl., Tübingen und Zürich 1966, S. 22 ff. .

Zuordnung von Einzahlungen ist in der Regel nicht möglich und auch im Hinblick auf die andersartige Zielsetzung einer öffentlichen Investition nicht beabsichtigt. Die Ausgabendeckung erfolgt pauschal durch öffentliche Abgaben.

Auch die von der Praxis entwickelten Hilfsverfahren (MAPI-Verfahren, Pay-off-Methode, Gewinnvergleichsrechnung)[1] eignen sich nicht für eine Übernahme in den öffentlichen Bereich, weil sie sich am erwerbswirtschaftlichen Maßstab des Gewinns bzw. der Rentabilität ausrichten. Begrenzt anwendbar sind allenfalls die Methoden, die ihrem Kalkül ausschließlich die Größen Auszahlungen bzw. Kosten zugrundelegen. Mit Hilfe einer derartigen Kostenvergleichsrechnung kann natürlich nicht die Vorteilhaftigkeit einer öffentlichen Investition überhaupt ermittelt werden. Die Vorteilhaftigkeit einer öffentlichen Investition ist keine betriebswirtschaftliche Frage der Kosten, sondern wird unter dem Gesichtspunkt des gesamtwirtschaftlichen bzw. gesellschaftlichen Interesses entschieden. Ist aber eine derartige Entscheidung getroffen, kann die Realisierung des Investitionsvorhabens, d.h. die Auswahl der Mittel und Verfahren, nach dem betriebswirtschaftlichen Grundsatz der Kostenminimierung erfolgen. Die Kostenvergleichsrechnung stellt dann die unterschiedlichen Anschaffungsbeträge und die laufenden Betriebskosten der einzelnen Alternativen gegenüber, wobei die zu unterschiedlichen Zeitpunkten anfallenden Kosten dadurch vergleichbar gemacht werden, daß alle Werte auf einen bestimmten Bezugspunkt diskontiert werden.

---

1) Vgl. TERBORGH, G.: Leitfaden der betrieblichen Investitionspolitik, Wiesbaden 1962;
BRANDT, H.: Investitionspolitik des Industriebetriebes, 2. Aufl., Wiesbaden 1964, S. 50 ff. .

Durch diese Berücksichtigung des Zeitmoments ist die (dynamische) Kostenvergleichsrechnung den in der Verwaltungspraxis gebräuchlichen statischen Verfahren der Investitionsrechnung,[1] die sich auf den Vergleich der Anschaffungsausgabe und der laufenden Betriebsausgaben e i n e r Periode beschränken, zweifellos überlegen, insgesamt sind aber alle bisher genannten Verfahren als Grundlage von Investitionsentscheidungen in der Verwaltung unbefriedigend: Einerseits berücksichtigen sie nur die internen, betriebswirtschaftlichen Kosten, die gesamtwirtschaftlichen bzw. gesellschaftlichen Kosten werden also vernachlässigt; andererseits kann die Vorteilhaftigkeit einer öffentlichen Investition insgesamt nur zureichend bewertet werden, wenn den Kosten der gesamtwirtschaftliche bzw. gesellschaftliche Nutzen gegenübergestellt wird.

Die Mängel der betriebswirtschaftlichen Investitionsrechnung im öffentlichen Bereich will die vor allem seit Ende der fünfziger Jahre in den USA von den Wirtschaftswissenschaften entwickelte 'Cost-Benefit-Analysis' (Nutzen-Kosten-Analyse) eliminieren, indem sie alle relevanten gesamtwirtschaftlichen Wirkungen einer öffentlichen Investition in den Entscheidungsprozeß einbezieht.

---

1) Vgl. BOLSENKÖTTER, H.: Berechnung der Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Investitionen, Der Städtetag 1967, S. 14.

51422. Die Nutzen-Kosten-Analyse

Das Versagen der betriebswirtschaftlichen Investitionsrechnung fordert auch deswegen einen auf die speziellen Merkmale des öffentlichen Bereichs ausgerichteten Investitionskalkül, weil gerade den öffentlichen Investitionen eine ständig zunehmende Bedeutung zuerkannt wird. Im Zeichen wachsender Staatstätigkeit können Investitionsentscheidungen nicht mehr allein dem politischen Verhandlungsraum, dem intuitiven Geschick und Weitblick einzelner Entscheidungsträger oder gar dem Interessenkampf der Verbände überlassen werden. "Im Extrem mündet das in eine Ausgabenpolitik, die sich ausschließlich an den 'Toleranzgrenzen der Interessengruppen' orientiert. Eine solche 'Feuerwehr'-Politik hat offensichtlich nur noch wenig gemein mit einer umfassend geplanten und ausgewogenen Allokation der öffentlichen Ressourcen."[1)]

Vor dem Hintergrund dieser Situation versucht die Nutzen-Kosten-Analyse, die Investitionsentscheidungen zu versachlichen und den politischen Entscheidungsprozeß im Sinne eines effizienten Einsatzes der öffentlichen Mittel zu beeinflussen. Die Nutzen-Kosten-Analyse ersetzt nicht die politische Entscheidung, sie vermittelt dem Entscheidungsträger aber Informationen über die langfristigen ökonomischen Auswirkungen seiner Entscheidung sowie über die möglichen Entscheidungsalternativen und deren relative Vorteilhaftigkeit.

Ausgangsgrundlage der Analyse ist der wohlfahrtsökonomische Ansatz, wonach eine Staatstätigkeit im Grunde nur dann gerechtfertigt ist, wenn der gesamtwirtschaft-

---

1) ELSHOLZ, G.: Cost-Benefit-Analysis, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 1967, S. 287.

liche Nutzen die gesamtwirtschaftlichen Kosten übersteigt. Die Nutzen-Kosten-Analyse verleiht dieser theoretisch-normativen Forderung der Wohlfahrtsökonomie praktische Operabilität, indem sie eine ökonomische Bewertung und Quantifizierung vornimmt. "Ihr Ziel ist es, den Gegenwartswert aller Nutzen, vermindert um den aller Kosten, zu maximieren, wobei spezifische Einschränkungen zu beachten sind."[1)]
Im einzelnen sind hierfür die Fragen zu lösen, ob eine Investition überhaupt zweckmäßig ist, welche der möglichen Alternativen realisiert und zu welchem Zeitpunkt die Investition vorgenommen werden soll. Die Analyse vollzieht sich in Teilschritten, die nachstehend kurz skizziert werden:

1. Erfassung der relevanten Wirkungen einer Investition
   Da eine öffentliche Investition im Gegensatz zur privatwirtschaftlichen auf gesamtwirtschaftliche bzw. gesellschaftliche Wirkungen gerichtet ist, kann sich die Analyse einer öffentlichen Investition nicht auf die betriebswirtschaftlichen (direkten) Kosten beschränken; sie muß auch die sog. 'social costs' erfassen, die der öffentlichen Hand zusätzlich zur Last fallen (z.B. Erschließung eines Baugrundstücks hinsichtlich Energie, Verkehr, Abwässer etc.). Den Kosten ist der Nutzen des Projekts gegenüberzustellen, wobei zwischen direktem Nutzen und externen Effekten unterschieden wird. Dem direkten Nutzen

---

1) PREST, A.R./TURVEY, R.: Cost-Benefit-Analysis: A Survey, zitiert nach der deutschen Übersetzung in: RECKTENWALD, H.C. (Hrsg.): Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, a.a.O., S.105.

2) Ebenda, S. 105.

sind die Vorteile und Erfolge zuzuordnen, die mit der öffentlichen Investition primär angestrebt werden (z.B. Steigerung der Getreideproduktion bei Bewässerungsobjekten, Zeitersparnis beim Bau einer Schnellstraße oder einer U-Bahn). Darüber hinaus können auch nicht beteiligten Dritten Vorteile ('Spillovers') entstehen, die für eine umfassende Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit des Projekts berücksichtigt werden müssen (z.B. Fischereierträge und Hochwasserschutz beim Kanalbau). Derartige externe Effekte sind allerdings nur insoweit in den Kalkül einzubeziehen, als sich durch die Investition die physischen Produktions- und Konsummöglichkeiten ändern. Monetäre Effekte (z.B. höhere Umsätze und Gewinne der Getreidehändler bei Bewässerungsobjekten, gestiegene Erträge eines Straßenrestaurants nach dem Ausbau einer Straße) bleiben außerhalb der Betrachtung, da es sich hierbei lediglich um einen Verteilungseffekt handelt, der die Produktions- bzw. Konsummöglichkeiten gesamtwirtschaftlich nicht berührt.[1)]

2. Bewertung von Nutzen und Kosten

Die Nutzen-Kosten-Analyse geht zunächst davon aus, daß in einem marktwirtschaftlichen System die Marktpreise Ausdruck der Knappheit der Produktionsfaktoren und der Präferenzen der Verbraucher sind, so daß Nutzen und Kosten - wo immer das möglich ist - mit Marktpreisen zu bewerten sind.

---

1) PREST/TURVEY: Cost-Benefit-Analysis: A Survey, a.a.O., S. 1o8;
EISHOLZ, G.: Cost-Benefit-Analysis, a.a.O., S. 292f..

Läßt sich diese Forderung im Kostenbereich bei der Inanspruchnahme von Produktionsfaktoren noch annähernd verwirklichen, so bereitet sie doch bei der Nutzenbewertung erhebliche Schwierigkeiten. Leistungen der öffentlichen Hand sind im allgemeinen Kollektivgüter, die wegen der gemeinsamen Nutzung und wegen der Unteilbarkeit nicht marktfähig sind. Die Nutzenbewertung muß daher überwiegend auf Ersatzwerte zurückgreifen:[1)]

Soweit das öffentliche Gut als Zwischenprodukt von Produzenten in Anspruch genommen wird, läßt sich der Nutzen durch die Einkommenserhöhung dieser Produzenten quantifizieren. Eine andere Möglichkeit der Nutzenbewertung liegt in der Abschätzung der Kostenersparnis, die z.B. den Benutzern einer Schnellstraße oder einer U-Bahn durch Zeitgewinn sowie durch die Senkung der Kfz.-Betriebskosten zukommt. Schließlich bleibt noch die Schätzung mutmaßlicher Marktpreise durch Marktforschung, wobei unter Umständen die Marktpreise vergleichbarer Substitutionsgüter herangezogen werden können (z.B. Bewertung der Leistungen eines öffentlichen Krankenhauses nach den Honorarsätzen einer Privatklinik).

Nicht immer gelingt die Quantifizierung aller relevanten Faktoren. Der Erholungswert einer Wasserstraße, die Lärmbelästigung einer Fernstraße lassen sich nicht in Zahlen ausdrücken. Derartige Effekte gehen als 'intangible' Werte in die Analyse ein, indem sie in verbaler Form beschrieben und in einem Appendix dem Entscheidungsträger mitgeteilt werden.

---

1) MARGOLIS, J.: Ökonomische Wertung durch Schattenpreise, in:
RECKTENWALD, H.-C. (Hrsg.):
Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, a.a.O., S. 135 ff. .

3. Diskontierung und Wirtschaftlichkeitskriterien

Nutzen und Kosten fallen im Zeitablauf zu unterschiedlichen Terminen an, sie müssen daher im Interesse der Vergleichbarkeit auf einen einheitlichen Bezugszeitpunkt diskontiert werden. Die Ermittlung des Gegenwartswertes aller Nutzen und Kosten folgt den üblichen finanzmathematischen Methoden; problematisch ist dabei die Fixierung des für die Diskontierung erforderlichen (Kalkulations)Zinsfußes.

In der betriebswirtschaftlichen Investitionsrechnung bestimmt sich der Kalkulationszinsfuß nach der vom Investor gewünschten Mindestverzinsung sowie nach dem Risiko, das mit der Investition verbunden ist. Die Vorstellung einer von Rentabilitätsgesichtspunkten abhängigen Mindestverzinsung und die Berücksichtigung des Risikos eines Kapitalverlustes sind aber auf öffentliche Investitionen nicht übertragbar. Da jedoch die zeitliche Umwertung aller Nutzen und Kosten im Zeitablauf die Annahme eines bestimmten Zinsfußes zwingend vorschreibt, andererseits die Vorteilhaftigkeit einer Investition auch von der Höhe des gewählten Zinsfußes abhängt, gehört die Wahl des Zinsfußes zu den umstrittensten Teilfragen der Nutzen-Kosten-Analyse.[1)]

In der Literatur werden hierzu im wesentlichen die folgenden Lösungsvorschläge vertreten:[2)]

---

1) STOLBER, W.B.: Nutzen-Kosten-Analysen in der Staatswirtschaft, Göttingen 1968, S. 100.

2) Vgl. MARGLIN, S.A.: Diskontsatz und öffentliche Investition, in: RECKTENWALD, H.C. (Hrsg.): Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, a.a.O., S. 143 ff. .

- Als Kalkulationszinsfuß wird der Zinsfuß für langfristige Staatsanleihen eingesetzt.
  Hiergegen kann eingewendet werden, daß dieser Wert die tatsächlichen Knappheitsvernältnisse am Kapitalmarkt nicht wiedergibt und daß der Staat nur einen Teil seiner Investitionen über den Kapitalmarkt finanziert.

- Der Kalkulationszinsfuß orientiert sich an der Grenzproduktivität des privaten Kapitals.
  Dieser Ansatz berücksichtigt den Gedanken der Opportunitätskosten, indem eine anderweitige, hier privatwirtschaftliche, Verwendung der öffentlichen Mittel unterstellt wird. Unbefriedigend ist aber an dieser Regelung, daß die für öffentliche Investitionen entscheidende volkswirtschaftliche Produktivität des Kapitals außer acht bleibt.

- Schließlich ist ein Wertansatz denkbar, der die unterschiedliche Präferenz der Gesellschaft gegenüber dem Gegenwarts- und Zukunftskonsum ('social rate of time preference') erfaßt.[1)]
  Offen bleibt hierbei allerdings, wie diese sicherlich individuell differierende Zeitpräferenz empirisch ermittelt und in einer einzigen Größe sinnvoll ausgedrückt werden kann.

Als Ergebnis der Diskussion in der Literatur über die Wahl des Kalkulationszinsfußes muß vorerst noch festgehalten werden, daß ein den öffentlichen Investitionen angemessener eindeutiger Zinsfuß bisher nicht fixiert werden konnte; die Wanl des Kalkulationszinsfußes muß daher der politischen Entscheidung überlassen werden.

---

1) ELSHOLZ, G.: Cost-Benefit-Analysis, a.a.O., S. 295.

Ist die Entscheidung über die Wahl des Kalkulationszinsfußes getroffen und sind Nutzen und Kosten quantifiziert, kann die Wirtschaftlichkeit der Investition nach den Kriterien der betriebswirtschaftlichen Investitionsrechnung mit Hilfe der Kapitalwert-, der Annuitäten- oder der Internen-Zinsfußmethode geprüft und ermittelt werden. Die Investitionsentscheidung ist dadurch 'rechenbar' geworden, so daß eine eindeutige Aussage über die Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Investition möglich ist.[1)]

Die Gesamtwertung und -würdigung der Nutzen-Kosten-Analyse reicht in der Literatur vom Vergleich mit der KEYNESschen Revolution bis hin zu der Feststellung, die Analyse wolle letztlich Unmeßbares messen, Unvergleichliches vergleichen, um schließlich den politischen Entscheidungsprozeß durch eine bloße Entscheidungstechnik zu ersetzen.[2)] Sicherlich sind derartige extreme Wertungen bei dem derzeitigen Forschungsstand und im Hinblick auf die begrenzten praktischen Erfahrungen, die sich zunächst fast ausschließlich auf Projekte der Wasserwirtschaft beschränkten, verfrüht. Verglichen mit der vorherigen Vernachlässigung der staatlichen Investitionsentscheidungen durch die Wirtschaftswissenschaften bietet die Nutzen-Kosten-Analyse nunmehr ein operables Konzept zur rationalen Analyse des Entscheidungsprozesses unter dem Gesichtspunkt gesamtwirtschaftlicher Effizienz. "Indem es alle bedeutsamen Daten systematisch erfaßt, soweit sinnvoll in Zahlen ausdrückt und somit möglichst vergleichbar macht, legt es die für eine rationale Entscheidung wesentlichen Beziehungen offen, so daß

---

1) Hinsichtlich der Wirtschaftlichkeitskriterien und der Methoden der Investitionsrechnung vgl. SCHNEIDER, E.: Wirtschaftlichkeitsrechnung, a.a.O., S. 22 ff. .

2) Vgl. RECKTENWALD, H.C.: Die Nutzen-Kosten-Analyse, Tübingen 1971, S. 8 f.; ELSHOLZ, G.: Cost-Benefit-Analysis, a.a.O., S.298.

Politik und Verwaltung eine Über- und Einsicht in die Situation und in die Folgen einer Maßnahme gewinnen können, die bislang nicht möglich waren."[1)]

Der Zwang, Kosten und Nutzen eines Objektes zu ermitteln und gegenüberzustellen, kann darüber hinaus dazu beitragen, in der Verwaltung das Denken in ökonomischen Kriterien der Effizienz anzuregen und zu fördern. Freilich wird mit der primär gesamtwirtschaftlichen Ausrichtung der Nutzen-Kosten-Analyse das betriebswirtschaftliche Entscheidungsfeld der Verwaltung und damit der Betrachtungsrahmen dieser Arbeit überschritten, so daß auf eine weitergehende Detaildiskussion der Nutzen-Kosten-Analyse verzichtet werden konnte.[2)]

---

1) RECKTENWALD, H.C.: Die Nutzen-Kosten-Analyse, a.a.O., S. 46.

2) Anwendungsfälle der Nutzen-Kosten-Analyse werden u.a. beschrieben von

HESSE, H./ARNOLD, V.: Nutzen-Kosten-Analyse einer U-Straßenbahn, in: RECKTENWALD, H.C. (Hrsg.): Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, a.a.O., S. 359 ff.;

STOLLER, W.B.: Nutzen-Kosten-Analysen in der Staatswirtschaft, a.a.O., S. 121 ff.;

WOLFSLAST, J.: Cost Benefit Analyse im Gesundheitswesen, Hamburg 1968.

51423. Durchführungsplanung in der Verwaltung am Beispiel einer Kapazitätsplanung

Die Realisierung der in der Programmplanung vorgegebenen Aufgaben ist an die von den jeweiligen Kapazitäten ausgehenden Leistungsmöglichkeiten und -beschränkungen gebunden. Während aber im privatwirtschaftlichen Bereich Produktionsprogramm und -umfang durch die (auch institutionelle) Verbindung von Programm- und Durchführungsplanung an den gegebenen Kapazitäten ausgerichtet werden können, ist die Kapazität der Verwaltung durch den Vorrang der politischen Programmplanung in der Regel eine abgeleitete Größe, die sich zumindest langfristig den vorgegebenen Aufgaben anzupassen hat. Aus dem Betriebscharakter der Verwaltung folgt im übrigen, daß der betriebswirtschaftliche Kapazitätsbegriff, nach dem Kapazität als höchstmögliches Leistungsvermögen einer Produktiveinheit innerhalb einer Periode definiert ist,[1] auch für die Verwaltung gilt.

Im Rahmen einer allgemeinen Ausweitung der Staatstätigkeit hat die Zunahme bereits bestehender, traditioneller Verwaltungsaufgaben zunächst das mengenmäßige Leistungsvermögen (q u a n t i t a t i v e Kapazität) erhöht; Wandel und Zunahme der Staatsaufgaben kommen aber primär in einer Expansion der q u a l i t a t i v e n Kapazität (Art und Güte der Leistungsabgabe) zum Ausdruck. Quantitative und qualitative Kapazität stehen dabei in einem unmittelbaren Zusammenhang: Ist eine Verwaltungseinheit in der Lage, qualitativ unterschiedliche Leistungen zu erbringen, dann existiert für jeden möglichen qualitativen Kapazitätsausdruck auch eine quantitative Kapazität.

---

1) LÜCKE, W.: Betriebs- und Unternehmungsgröße, a.a.O., S. 23.

Vielzahl und Heterogenität der Leistungen einer Verwaltungseinheit (z.B. einer Gemeinde, eines Gemeindeverbandes oder eines Sozialversicherungsträgers)[1] schließen von vornherein einen einheitlichen Maßstab der (Gesamt)Kapazität aus; die Kapazität muß vielmehr nach Teilbetrieben bzw. Abteilungen differenziert werden. Die diesen Teilbetrieben zugeordneten Kapazitäten sind dabei im allgemeinen unabhängig voneinander, da die Abteilungen in der Verwaltung grundsätzlich selbständige, in sich geschlossene Teilbetriebe mit eigenem Aufgaben- bzw. Entscheidungsprogramm bilden.[2] Das für den industriellen Mehrproduktarten-Betrieb relevante Problem der Harmonisierung der Teilkapazitäten (vor allem im Fall der gemeinsamen Produktion[3]), bei der die Engpaßkapazität die Gesamtkapazität des Betriebes bestimmt, ist für die Verwaltung weithin unerheblich. Verwaltung ist in der Regel multiple Mehrfachproduktion, bei der die Leistungen produktionsmäßig unabhängig voneinander erstellt werden. Die Gesamtkapazität einer Verwaltungseinheit ergibt sich hier aus der Aneinanderreihung qualitativer Teilkapazitäten, für die jeweils spezifische quantitative Kapazitäten gelten.

---

1) Einproduktbetriebe sind weder für Unternehmungen noch für Verwaltungen typisch. Im industriellen Bereich mag es gelingen, die Kapazität eines Mehrproduktbetriebes durch Äquivalenzziffern oder Planarbeitszeiten zu einem einheitlichen Ausdruck zusammenzufassen (vgl. LÜCKE, W.: Probleme der quantitativen Kapazität in der industriellen Erzeugung, ZfB 1965, S. 355 f.), in der Verwaltung fehlen dagegen derart eindeutige, technisch determinierte Ersatzmaßstäbe.

2) Vgl. dazu das für eine Landkreisverwaltung wiedergegebene System von Teilbetrieben in Abschnitt 5243.

3) Vgl. SCHNEIDER, E.: Einführung in die Wirtschaftstheorie, II. Teil, 9. Aufl., Tübingen 1964, S. 152 ff.

Allerdings wird die Leistungserstellung in der Verwaltung durch den Einsatz integrierter Datenverarbeitungsanlagen zunehmend Merkmale einer gemeinsamen bzw. alternativen Produktion erhalten, bei der die einzelnen Produktarten bzw. Teilbetriebe um den Einsatz bestimmter Produktionsfaktoren konkurrieren,[1] d.h. die bisher unabhängig und parallel arbeitenden Abteilungen geraten in die Abhängigkeit einer nur alternativ von den Teilbetrieben nutzbaren Anlage. Diese Anlage kann dann als Teilbetrieb zum Engpaßfaktor werden und dadurch die Auslastung der anderen Teilkapazitäten entsprechend mindern. Dazu ein Beispiel aus der Verwaltungspraxis:

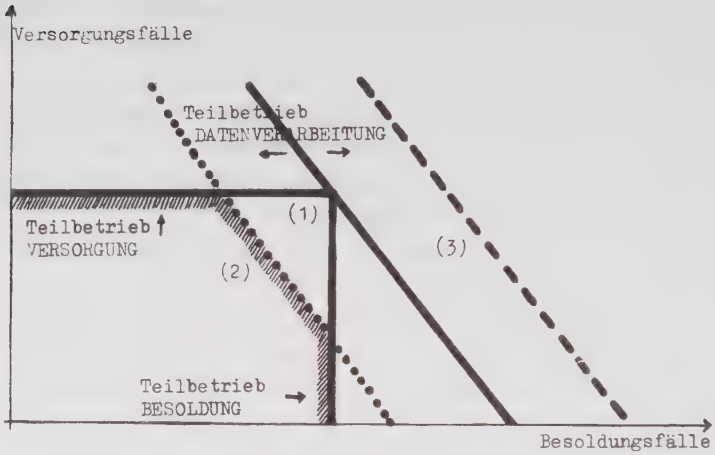
Das Landesamt für Besoldung und Versorgung in Düsseldorf, das die Dienst- und Versorgungsbezüge der Landesbediensteten zentral berechnet und anweist, gliedert sich zunächst in zwei Teilbetriebe, die Abteilungen Besoldung (der aktiven Bediensteten) und Versorgung (der Beamten im Ruhestand). Die qualitative Kapazität wird hier durch die Maßgrößen Besoldungs- bzw. Versorgungsfall ausgedrückt, wobei die Homogenität der beiden Maßgrößen trotz abweichender Bearbeitungszeiten im Hinblick auf die einheitliche Rechts- und Berechnungsgrundlage und durch das gleiche Bearbeitungs- und Anweisungsverfahren wenigstens annähernd erreicht wird. Für die beiden qualitativen Kapazitätsausdrücke existiert jeweils eine quantitative Kapazität, die mit der Zahl der derzeitigen Besoldungs- (rd. 160.000) und Versorgungsfälle (rd. 150.000) weitgehend übereinstimmt, da eine weitere Erhöhung des Leistungsvermögens z.B. durch Überstunden wegen der

---

1) LÜCKE, W.: Produktions- und Kostentheorie, a.a.O., S. 234.

einschränkenden Rechtsvorschriften (keine Überstundenvergütung für Beamte, stattdessen Freizeitausgleich) kaum in Betracht kommt.

Die Kapazitäten der beiden Teilbetriebe müssen harmonisiert werden mit der gemeinsamen Datenverarbeitungsanlage, die die Dienst- und Versorgungsbezüge technisch zahlbar macht und anweist (Ermittlung der Steuern und sonstiger Abzüge, Erstellen der Überweisungsaufträge etc.):



Die Kapazitäten der Teilbetriebe Besoldung, Versorgung und Datenverarbeitung sind in der vorstehenden Abbildung durch Kapazitätslinien dargestellt.
Im Fall (1) sind die Kapazitäten harmonisiert; im Fall (2) ist der Teilbetrieb Datenverarbeitung Engpaßfaktor mit restriktiven Rückwirkungen auf die anderen Teilkapazitäten, während im Fall (3) der Teilbetrieb Datenverarbeitung eine nicht genutzte (Über)Kapazität aufweist.

52. Die betriebswirtschaftliche Anpassung der Verwaltung an den wachsenden Staatsbedarf

521. Die Entwicklung des öffentlichen Dienstes in Deutschland

Immer wieder wird in der Öffentlichkeit, in Presseveröffentlichungen und Kommentaren anderer Massenmedien die unaufhaltsame Ausweitung der Verwaltung festgestellt, hervorgehoben und oft mit einem Anflug von Kulturpessimismus beklagt. Die ständige Zunahme der Beschäftigten im öffentlichen Dienst ist eine unbestrittene Tatsache; sie gilt im übrigen aber gleichzeitig für den privatwirtschaftlichen Bereich. Auch hier haben großbetriebliche Organisationsformen, die Steuer- und Sozialgesetzgebung und die 'Intellektualisierung' der Produktionsvorgänge durch Arbeitsvorbereitung, Kostenrechnung, Arbeitsbewertung etc. zu einer Zunahme der betriebswirtschaftlichen Verwaltung geführt, die das allgemeine Wachstum der Wirtschaft und der Betriebe übertrifft.

Über diese sachlich begründeten Wachstumsursachen hinaus wird selbst bei der unter erwerbswirtschaftlichen Bedingungen stehenden betriebswirtschaftlichen Verwaltung der Unternehmungen eine gewisse Eigengesetzlichkeit der Selbstausweitung vermutet: "Oft bewirkt allein schon die Steigerung des Ansehens, das die Leiter von Büros proportional zur Zunahme der ihnen unterstellten Angestellten genießen, eine Steigerung der Tendenz zur Vermehrung der Personalstärke der Büros."[1] Diese Tendenz zur Selbstausweitung ist erst recht der ö f f e n t l i c h e n Verwaltung angelastet worden, mit der sich in der Öffentlichkeit ohnehin die Vorstellung von

---

1) BÖHRS, H.: Die wachsenden Büros und der Strukturwandel der menschlichen Arbeit, München und Bern 1960, S. 43.

Bürokratisierung und Aufblähung verbindet. In ironisch-pseudowissenschaftlicher Form äußert sich dieser Vorwurf in dem bekannten Gesetz PARKINSONS, nach dem jeder Beamte und Angestellte die Zahl seiner Untergebenen zu vergrößern wünscht, wobei sich Beamte und Angestellte gegenseitig Arbeit schaffen, so daß die Zahl der Bediensteten im öffentlichen Dienst ständig wächst ohne Rücksicht darauf, ob die Aufgaben einer Dienststelle zunehmen, abnehmen oder ganz verschwinden.[1)]

Sicherlich kann dem 'Gesetz' nicht jeder Wahrheitsgehalt abgesprochen werden; es trifft in freilich übertriebener Form einen bestimmten Wesenszug der modernen Bürokratie. Erstaunlich war jedoch, daß die Verwaltungswissenschaft nicht einmal in der Lage war, die von PARKINSON angegebenen Wachstumsraten (von 5,75 v.H. pro Jahr) zumindest für Deutschland zu widerlegen. Auch hieran wurde erneut die Vernachlässigung der empirisch-betriebswirtschaftlichen Forschung durch die Verwaltungswissenschaft offenbar. Von der Presse immer wieder aufgegriffen, teilweise auch wohl ernstgenommen, löste das Gesetz schließlich auch eine fachwissenschaftliche Erörterung aus: "Auch wenn PARKINSONS Gesetz ohne den geringsten Wahrheitsgehalt wäre, verdiente es wegen der Wirkungen, die es auf die öffentliche Meinung ausgeübt hat, ernste Beachtung."[2)]

---

1) PARKINSON, C.N.: Parkinsons Gesetz und andere Untersuchungen über die Verwaltung, rororo-Taschenbuch Ausgabe 1966, S. 24 ff..

2) ULE, C.H.: Parkinsons Gesetz und die deutsche Verwaltung, a.a.O., S. 3.

Inzwischen haben detaillierte Untersuchungen die Entwicklung des öffentlichen Dienstes in Deutschland hinsichtlich der Personalzahlen analysiert. Danach ergibt sich für die Zeit von 1913 bis 1960 eine durchschnittliche jährliche Zuwachsrate von 2,2 v.H., wobei die Veränderungen in der Bevölkerungszahl durch eine Umrechnung des Verwaltungspersonals auf je 1000 Einwohner eliminiert wurden: 1913 entfielen auf 1000 Einwohner 10,6 Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst, 1960 waren es 21,6 Bedienstete.[1)]

Geht man - wie bei den vorstehenden Werten - davon aus, daß der Personalaufwand eine Funktion der Bevölkerungszahl ist, dann hat sich das Verwaltungspersonal seit 1913 mehr als verdoppelt. Natürlich können hierbei interne Selbstausweitungstendenzen der Verwaltung nicht ganz ausgeschlossen werden. Die eigentlichen Ursachen des Verwaltungswachstums aber müssen in dem schon zu Beginn dieser Arbeit genannten Strukturwandel von der Agrar- zur Industriegesellschaft, in der Abkehr vom Liberalismus des 19. Jahrhunderts und damit in einer ständigen Zunahme der Staats- und Verwaltungsaufgaben gesehen werden. Unter diesem Gesichtspunkt ist jedoch die Bevölkerungszahl keine geeignete Bezugsgröße mehr, um einen ursachegemäßen Zusammenhang zum Verwaltungswachstum herzustellen; denn der Bürger des Jahres 1913 ist hinsichtlich der Verwaltungsintensität mit dem 'verwalteten' Bürger unserer Zeit auch nicht annähernd vergleichbar.

---

1) STURM, E.: Die Entwicklung des öffentlichen Dienstes in Deutschland, a.a.O., S. 9.

Die angegebenen Werte beziehen sich auf die Beamten und Angestellten der Hoheits- und Kämmereiverwaltungen; die Arbeiter und die Bediensteten von Bahn, Post und anderer wirtschaftlicher Unternehmen sind nicht erfaßt. In der Zeit von 1961 bis 1967 hat sich das Wachstum auf einen jährlichen Durchschnittswert von 1,6 v.H. verlangsamt.
Vgl. WAGENER, F.: Neubau der Verwaltung, a,a,O,S.5o.

Die Bedeutung, die der Wahl der Bezugsgröße zukommt, zeigt sich, wenn statt der Bevölkerungszahl beispielsweise die Bevölkerungsdichte zugrundegelegt wird. Statt einer Verdoppelung ergibt sich dann eine annähernde Konstanz des Verwaltungsanteils.[1] Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt man, wenn die Veränderung des Anteils zwischen Stadt- und Landbevölkerung berücksichtigt wird, wobei davon auszugehen ist, daß der städtische Bürger durch die umfassendere Versorgung mit öffentlichen Einrichtungen eine höhere Verwaltungsintensität erfordert.

Setzt man schließlich die Vermehrung des Verwaltungspersonals in Beziehung zum Volkseinkommen bzw. Anteil der öffentlichen Ausgaben am Volkseinkommen, der sich seit 1913 fast verdreifacht hat,[2] so läßt sich gar ein unterproportionales Wachstum des Verwaltungspersonals feststellen.

Als Ergebnis kann demnach festgehalten werden:
Die Vermehrung des Verwaltungspersonals ist ebenso unbestritten wie die Zunahme der öffentlichen Aufgaben. Je nach der gewählten Bezugsgröße ergibt sich ein überproportionales, proportionales und sogar ein unterproportionales Verwaltungswachstum. Eine abschließende Entscheidung über den Grad des Wachstums ist nicht möglich, da keine Bezugsgröße allein den Strukturwandel von Gesellschaft und Verwaltung ausreichend erfaßt.

---

1) ULE, C.H.: Parkinsons Gesetz und die deutsche Verwaltung, a.a.O., S. 16.

2) KOLMS, H.: Finanzwissenschaft I, a.a.O., S. 134 f..

"Infolgedessen muß jeder Versuch mißlingen, die Beamtenzahlen zu den staatlichen Aufgaben in eine Proportion zu bringen und aus ihr den Umfang des vermuteten Beamtenüberschusses zu 'errechnen'."[1)]

Die nachstehende Übersicht beschränkt sich daher auf absolute Zahlen, die nach dem Stand vom 2. Oktober 1969 das vorläufige Ergebnis des Verwaltungswachstums wiedergeben:

VOLLBESCHÄFTIGTE AM 2. 1o. 1969

schäftigungs-reich	Beamte	Richter	Angestellte	Arbeiter	zusammen
nd	78 o13	582	96 461	1o5 388	28o 444
nder	654 817	12 451	342 295	1o1 722	1111 285
meinden (GV)	133 315	-	313 181	194 79o	641 286
rtschafts-ternehmen ne eigene chtspersön-chkeit	1o 98o	-	4o 289	1o6 995	158 264
bietskörper-haften sammen	877 125	13 o33	792 226	5o8 895	2191 279
utsche ndesbahn	222 688	-	8 o88	163 6o8	394 384
utsche ndespost	254 129	-	49 557	93 469	397 155
sgesamt	1 353 942	13 o33	849 871	765 972	2982 818

elle: Wirtschaft und Statistik 1970, S. 5[illegible]

1) Bericht der Sachverständigenkommission für die Vereinfachung der Verwaltung beim Bundesministerium des Innern, Bonn 1960, S. 22.

Der mit dem Verwaltungswachstum verbundene Strukturwandel von der Eingriffsverwaltung zur Leistungsverwaltung wird deutlich, wenn der Personalstand nach Aufgabenbereichen aufgeschlüsselt wird. Mehr als 6o v.H. der Beschäftigten im öffentlichen Dienst sind in den der Leistungsverwaltung zugeordneten Bereichen Bildungs-, Sozial- und Gesundheitswesen, Wirtschaft und Verkehr sowie kommunale Einrichtungen tätig:

VOLLBESCHÄFTIGTE AM 2. 1o. 1969

Aufgabenbereich	Bund	Länder (ohne Stadtstaaten)	Stadtstaaten	Gemeinden (GV)	insgesamt	
	A n z a h l					%
Oberste Staatsorgane u.ausw. Angelegenheiten	22 93o	18 143	8 817	-	49 89o	2,5
Verteidigung	168 oo5	-	-	-	168 oo5	8,3
öffent.Sicherheit u.Ordnung	4 568	1o4 889	3o 761	48 499	188 717	9,3
Rechtsschutz	1 636	88 463	13 594	-	1o3 693	5,1
Innere Verwalt. u.allg.Staatsaufg.	3 35o	29 887	8 323	81 392	122 952	6,o
Finanzverwaltg.	43 814	83 974	13 188	4o 419	181 395	8,9
Bildungswesen	7 12o	425 314	53 919	53 655	54o oo8	26,6
Sozial-u.Gesundheitswesen	8o5	38 793	6o 952	2o8 942	3o9 492	15,2
Wirtschaft und Verkehr	28 216	96 o26	15 385	113 521	253 148	12,5
Gemeindl.Anstalten u.Einrichtungen	-	-	18 o78	94 858	112 936	5,6
Übrige Aufgabenbereiche	-	1 213	1 566	-	2 779	o,1
Verwaltung zusammen	28o 444	886 7o2	224 583	641 286	2o33 o15	1oo

Quelle: Wirtschaft und Statistik 197o, S. 519

522. Die betriebswirtschaftliche Elastizität der Verwaltung

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht interessiert neben dem quantitativen Ausmaß des Verwaltungswachstums vor allem auch der interne Prozeß der Anpassung(sentscheidung) an die zunehmenden Aufgaben und Anforderungen, die an die Verwaltung im Zeitablauf herangetragen werden. Für die unter marktwirtschaftlichen Bedingungen stehende Unternehmung ist die damit angesprochene Frage der betriebswirtschaftlichen Elastizität ein ständig wiederkehrendes existenzielles Entscheidungsproblem, weil Art und Dauer der Anpassung an Absatz- und Beschäftigungsschwankungen die Wettbewerbsposition entscheidend bestimmen. Zwar unterliegt auch die Verwaltung der Notwendigkeit, sich an Strukturwandlungen der Gesellschaft, an die Zunahme der öffentlichen Aufgaben wie auch an den Wegfall bestimmter Funktionen zumindest langfristig anzupassen; ein aus den Marktschwankungen entstehender existenzieller Zwang zur Elastizität ist in der Verwaltung dagegen nicht wirksam. Hieraus und aus der überwiegend großbetrieblichen Organisationsform der Verwaltung leitet die Bürokratiekritik - in der Öffentlichkeit werden Bürokratie und Verwaltung oft gleichgesetzt[1] - gewissermaßen als Organisationskrankheit einen Mangel an betriebswirtschaftlicher Elastizität ab, der mit einer Erstarrung in Hierarchien, mit einer Loslösung vom öffentlichen Interesse und mit einem Verlust an geistiger Elastizität einhergehe.[2]

In der Tat wird die Elastizität des Verwaltungshandelns durch eine Reihe von Faktoren gehemmt, die im Bereich der Unternehmung unbekannt sind:

---

1) ELLWEIN, Th.: Verwaltungspolitik in den 70er Jahren, Godesberg 1968, Vorwort.

2) Vgl. MARX, F.M.: Einführung in die Bürokratie, Neuwied 1959, S. 38.

1. Die aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit und der Gleichbehandlung wirksame Tendenz zum Gesetzesperfektionismus schränkt den Ermessensspielraum der Verwaltung ein und schließt dadurch immer mehr jene Entscheidungen aus, die sich im Interesse eines zügigen Verwaltungsablaufs an den örtlichen und betriebswirtschaftlichen Gegebenheiten orientieren sollten.

2. Die strenge Behördenhierarchie führt zu einer Abhängigkeit der unteren Verwaltungsebene von den Mittel- und Zentralinstanzen. Gleichzeitig bewirken die mit der Hierarchie verbundenen Kontroll- und Aufsichtsbefugnisse erfahrungsgemäß, daß aus Risiko- und Verantwortungsscheu Weisungen übergeordneter Dienststellen auch dann eingeholt werden, wenn eine Regelung in eigener Zuständigkeit von der unteren Verwaltungsebene getroffen werden könnte.

3. Die verwaltungsinterne Abhängigkeit wird erweitert durch die Einschaltung politischer Beschlußgremien, durch die sich die Schwerfälligkeit der parlamentarischen Entscheidungspraxis zwangsläufig auf die Verwaltung überträgt.

4. Das Dienstrecht der öffentlichen Verwaltung ist nicht einheitlich, sondern nach der unterschiedlichen Rechtsstellung des Personals differenziert. Für annähernd die Hälfte des Personals (43 v.H.) gilt das Beamtenrecht, das durch seine Ausrichtung auf das Laufbahn- und Dienstaltersprinzip eine ausschließlich an Leistung und Bedarf orientierte flexible Personalpolitik ausschließt. Zunächst engen die strengen

Laufbahnvorschriften die Gewinnung qualifizierter Kräfte aus der Wirtschaft ein (die sog. Nichtlaufbahnbewerber sind immer noch die Ausnahme), gleichzeitig wird aber auch der interne Aufstieg durch die Barrieren der streng voneinander geschiedenen Laufbahnen des einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienstes erschwert. Hinzu kommt, daß Entlassungen und Umsetzungen auf niedriger bewertete Ämter ausgeschlossen sind - abgesehen von dem Ausnahmefall einer Disziplinarmaßnahme. Auch für die auf privatrechtlicher Grundlage beschäftigten Angestellten (37 v.H.) und Arbeiter (2o v.H.) streben die tarifrechtlichen Regelungen einen Status an, der sich zunenmend dem Beamtenrecht annähert und dadurch die betriebswirtschaftliche Elastizität auf personellem Gebiet zusätzlich einschränkt. (Ein Angestellter ist z.B. nach 15 Dienstjahren unkündbar.)

Personalkosten haben daher im öffentlichen Bereich den Charakter von fixen (beschäftigungsunabhängigen) Kosten, die sich einer betriebswirtschaftlichen Disposition weitgehend entziehen. Andererseits ist jedoch die Fixkostenbelastung der Verwaltung durch Betriebsmittel im Hinblick auf den relativ geringen Mechanisierungsgrad erheblich niedriger als beispielsweise im Bereich der industriellen Fertigung.

Die vorstehenden Faktoren schränken die Möglichkeiten einer elastischen Anpassung an Beschäfigungsänderungen weitgehend ein, zumal die Einstellung von Aushilfskräften wegen des besonderen Charakters der Hoheitsverwaltung (Postulat der Verschwiegenheit, Sicherheitsgründe) nur in einzelnen Teilbereichen in Betracht kommt.

Von den betriebswirtschaftlichen kurzfistigen Anpassungsformen[1] ist demnach die quantitative Anpassung nur begrenzt anwendbar; da die intensitätsmäßige (Variation der Leistung, vor allem technischer Anlagen) für die Verwaltung ohnehin nicht relevant ist, bleibt allenfalls die zeitliche Anpassung, die aber ebenfalls nur mit Einschränkungen zum Zuge kommen kann. Zwar sieht das Beamtenrecht die Verpflichtung zur Leistung von Mehrarbeit vor (die Möglichkeit der Kurzarbeit ist dem Beamtenrecht dagegen fremd), sie ist aber grundsätzlich durch Freizeit auszugleichen. Die Vergütung von Überstunden ist bisher nur wenigen Beamtengruppen als Ausnahme zugestanden worden.

Die Folge dieser mangelnden Elastizität ist, daß die jeweilige Kapazität zumindest kurzfristig starr ist mit der Auswirkung, daß von der Öffentlichkeit unverhältnismäßig lange Warte- bzw. Bearbeitungszeiten in Kauf genommen werden müssen.

Weitet man dagegen die Betrachtung auf einen langfristigen Aspekt aus, dann ist zuzugestehen, daß der Verwaltung hier die Anpassung an den langfristig wirkenden Trend der Ausweitung öffentlicher Aufgaben gelungen ist. So konnte beispielsweise in den besonders stark expandierenden Bereichen Bildung und Gesundheitswesen im Zeitraum 1960-1969 die Zahl der Lehrkräfte um 43 v.H., die der Ärzte und Pflegekräfte um 48 v.H. bzw. 35 v.H. erhöht und damit eine erhebliche Kapazitätsausweitung erreicht werden. Auch ein Kapazitäts a b b a u auf Grund eines Aufgabenrückgangs in einzelnen Verwaltungszweigen war langfristig möglich, so z.B. in der Arbeitsverwaltung und in der Wohnungsbewirtschaftung.

---

1) Vgl. GUTENBERG, E.: Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, 1. Band, a.a.O., S. 342 ff..

weitere Anpassungen an einen Beschäftigungs r ü c k - g a n g werden in Zukunft noch in all jenen Verwaltungszweigen erforderlich werden, die mit der Abwicklung von Kriegsfolgelasten befaßt sind (Kriegsopferversorgung, Lastenausgleich, Wiedergutmachung).

Insgesamt zeigt die Analyse der betriebswirtschaftlichen Elastizität eine kurzfristige Starrheit der Verwaltungskapazität; langfristig dominiert die quantitative Anpassung, die vor allem in einer Veränderung der Personalstärke besteht. Das vorläufige Ergebnis dieser Anpassung ist ein Personalstand von z.Z. 2,2 Millionen, so daß jeder 1o. Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst beschäftigt ist. (Bezieht man die Wirtschaftsunternehmen Bundesbahn und Bundespost ein, ergibt sich gar ein Anteil von annähernd 14 v.H. der abhängig Erwerbstätigen.) Damit bestätigt sich der bereits Anfang der fünfziger Jahre von FOURASTIÉ prognostizierte Trend zu einer absoluten und relativen Ausweitung des tertiären Sektors der Dienstleistungen, der im nachindustriellen Zeitalter den sekundären Sektor der gewerblich-industriellen Produktion hinsichtlich der Beschäftigtenzahl übertreffen werde.[1] Während aber FOURASTIÉ noch davon ausgehen konnte, daß der tertiäre Sektor dem technischen Fortschritt nur geringe Anwendungsmöglichkeiten bietet, muß aus heutiger Sicht die Zuordnung der Verwaltung zum

---

1) FOURASTIÉ, J.: Die große Hoffnung des 2o. Jahrhunderts, Köln 1954, S. 122 ff..

FOURASTIÉ gliedert die Wirtschaft in drei Bereiche, wobei als Einteilungskriterium der Grad des anwendbaren technischen Fortschritts dient. Im primären Bereich (Landwirtschaft) kann der technische Fortschritt nur beschränkt eingeführt werden, im sekundären Bereich (gewerbliche Fertigung) entfaltet er sich mit voller Kraft, während im tertiären Bereich (Dienstleistungen, Handel und Verwaltung) Mechanisierung und Automatisierung weitgehend ausgeschlossen sind.

tertiären Sektor im Hinblick auf die Elektronische Datenverarbeitung bezweifelt werden. Lag das Schwergewicht der Rationalisierungsmaßnahmen in Büro und Verwaltung bisher bei einer begrenzten Mechanisierung durch den Einsatz von Rechen- und Buchungsmaschinen - BAHRDT bezeichnet dieses Stadium in Anspielung auf die Vorphase der Industrialisierung treffend als "Manufakturperiode der Büroarbeit"[1] -, so zeichnet sich mit der Elektronischen Datenverarbeitung eine technische Revolution ab, die in ihren Auswirkungen durchaus mit der industriellen Revolution vergleichbar sein wird. Damit ergeben sich für die Verwaltung neue Anpassungsmöglichkeiten, die künftig die bisher dominierende Anpassung durch Personalverstärkung aufhalten bzw. ersetzen kann.

32. Verwaltungsautomation - Möglichkeiten und Grenzen im Überblick

Die Automatisierung von Verwaltungsabläufen ist kein spezielles Problem der öffentlichen Verwaltung, sondern muß in den Zusammenhang der sowohl in Behörden wie in Unternehmungen ständig wachsenden Informationsflut gestellt werden, die mit den konventionellen Methoden kaum noch bewältigt werden kann. Während im gewerblich-industriellen Bereich der Produktion zumindest die mechanisch-menschliche Arbeitsleistung weitgehend ersetzt werden konnte, stagnierte die Informationsverarbeitung auf einem technischen Niveau, das noch dem vorindustriellen Zeitalter entsprach. Von diesem technischen time-lag wurde die öffentliche Verwaltung als ein System der Informationsverarbeitung in besonderem Maße

---

1) BAHRDT, H.P.: Industriebürokratie, Stuttgart 1958, S. 47.

getroffen. Für sie ist daher der Einsatz Elektronischer Datenverarbeitungsanlagen nicht bloß eine Frage der Wirtschaftlichkeit im Vergleich zu dem bisherigen Verfahren, sondern zugleich eine notwendige Form der qualitativen Anpassung an das Verwaltungswachstum, das im Zeichen des allgemeinen Arbeitskräftemangels eine gewisse Grenze der Expansion erreicht hat. Dennoch zeigte die Verwaltung gegenüber den neuen technischen Möglichkeiten der Datenverarbeitung zunächst eine starke Zurückhaltung, die teilweise mit rechtlichen Bedenken, teilweise mit Wirtschaftlichkeitserwägungen begründet wurde.[1)]

Die Voraussetzung einer sinnvollen Automatisierung - die Programmierbarkeit des Verwaltungsablaufs nach eindeutigen Regeln und Formeln - wird gerade in der öffentlichen Verwaltung durch den hohen Anteil von gesetzesdeterminierten Routineentscheidungen sowie durch die Häufung von Massenvorgängen in besonderem Maße erfüllt. Hinzu kommt das für die öffentliche Verwaltung typische Speicherungs- und Dokumentationsbedürfnis, das sich nunmehr mit den umfassenden Speicherkapazitäten der Datenverarbeitungsanlagen verbinden läßt.

Nachdem die Wirtschaftlichkeitsgrenzen durch die Entwicklung mittlerer und kleiner Anlagen ständig herabge-

---

1) BACHTHALER, E.: Die Automation in der öffentlichen Verwaltung, in: 25o Jahre Rechnungsprüfung, a.a.O., S. 259 f., 267 f. und 283.

setzt werden konnten,[1] nachdem die Möglichkeiten der Zentralisierung und der kommunalen Zusammenarbeit erkannt wurden, hat sich die Elektronische Datenverarbeitung inzwischen immer mehr Einsatzmöglichkeiten erschlossen. Ausgehend von der maschinellen Aufbereitung statistischer Erhebungen, sich fortsetzend mit der Errechnung und Anweisung von Dienst- und Versorgungsbezügen,[2] hat sich seit Anfang der sechziger Jahre die Reihe der Anwendungsbereiche über das Haushalts- und Rechnungswesen, die Renten- und Steuerberechnung bis hin zum Meldewesen beträchtlich erweitert.[3]

---

1) Am eingehendsten ist die Frage des wirtschaftlichen Einsatzes von Datenverarbeitungsanlagen für kommunale Verwaltungseinheiten untersucht worden. Nach den vor allem von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Köln, erarbeiteten Gutachten liegt die untere Wirtschaftlichkeitsgrenze für mittlere und kleine Anlagen z.Z. bei 1oo.ooo bzw. 5o.ooo Einwohnern. Zu berücksichtigen ist aber, daß sich diese Grenzen durch die technische Entwicklung noch nach unten verschieben werden.

2) Die Schwierigkeiten der Umstellung von der dezentralen und überwiegend manuellen Anweisung der Dienstbezüge zum zentralen automatisierten Verfahren und die dabei zu überwindenden psychologischen Barrieren und Vorbehalte hat der Verfasser als Angehöriger des Landesamtes für Besoldung und Versorgung in Düsseldorf erfahren, das mittlerweile rd. 31o.ooo Besoldungs- und Versorgungsfälle berechnet und anweist.

3) Vgl. Bericht der Bundesregierung über die Anwendung Elektronischer Datenverarbeitung in der Bundesverwaltung, BT-Drucksache 3355, und

ROEMHELD, G.: Einsatz Elektronischer Datenverarbeitungsanlagen in der Landesverwaltung Niedersachsen, in: MARX, F.M.:(Hrsg.) Gegenwartsaufgaben der öffentlichen Verwaltung, a.a.O., S. 125 ff..

Es zeigte sich dabei ein gewisser 'Wettbewerbsvorteil' der einheitlich und hierarchisch gegliederten staatlichen Verwaltung gegenüber der örtlichen Dezentralität des kommunalen Bereichs: Wo die für eine wirtschaftliche Automatisierung notwendige Massierung von Verwaltungsvorgängen nicht gegeben ist, kann die staatliche Verwaltung diese Bedingung durch die organisatorische Maßnahme der Zentralisierung schaffen (wie z.B. bei der Berechnung und Anweisung der Dienst- und Versorgungsbezüge); in der Kommunalverwaltung ist diese Zentralisierung nur über den Weg einer weitaus schwieriger zu realisierenden interkommunalen Zusammenarbeit möglich.

Wenn auch die anfänglich hochgesteckten Erwartungen hinsichtlich der Personaleinsparung nicht bestätigt werden konnten, so hat die Elektronische Datenverarbeitung doch einen wesentlichen Beitrag zur Erhöhung der betriebswirtschaftlichen Elastizität und Kapazität der Verwaltung geleistet, indem sie sowohl die laufenden Vorgänge als auch und vor allem die durch Gesetzesänderungen hervorgerufenen 'Stoßgeschäfte' zu beschleunigen erlaubt. Die jährlichen Renten- und Besoldungserhöhungen - oft mit rückwirkender Kraft gültig - könnten heute ohne Verwaltungsautomation nicht mehr in angemessener Zeit vorgenommen werden. Neben der Verkürzung der Bearbeitungszeit ermöglicht die Elektronische Datenverarbeitung zugleich eine Verbesserung der Entscheidungsqualität, weil die erhöhte Speicherkapazität einen höheren Informationsgrad gewährleistet und dadurch die subjektiven Fehlerquellen vermindert. Zwar sind diese Vorteile ein Merkmal der Verwaltungsautomation an sich und insofern kein Spezifikum des öffent-

lichen Bereichs; ihnen kommt aber wegen der im Vergleich zur Unternehmung günstigeren Möglichkeiten der Zusammenfassung von gleichartigen Verwaltungsabläufen durch Zentralisierung und interkommunale Zusammenarbeit eine weitaus größere quantitative Bedeutung zu.

Den offenkundigen betriebswirtschaftlichen Vorteilen der Verwaltungsautomation standen vor allem in der Anfangsphase r e c h t l i c h e Bedenken gegenüber. Sie verdichteten sich zu der Frage, ob es rechtlich überhaupt zulässig sei, Entscheidungsprozesse auf Maschinen zu übertragen[1] - zweifellos eine Überschätzung der Funktion der Elektronischen Datenverarbeitung, deren Programmierung ja einen menschlichen Entscheidungsprozeß voraussetzt. Inzwischen hat sich aber auch in der verwaltungsrechtlichen Literatur die Auffassung durchgesetzt, daß die Automation mit der positiven Rechtsordnung vereinbar ist. "Die Rechtfertigung der Automation ist im Grunde nicht Sache des Rechts, sondern folgt andersartigen Kriterien der Rationalität."[2] Dennoch kann die Rechtsordnung als begrenzender Faktor der Automation nicht ganz außer acht gelassen werden. Rechtliche und tatsächliche Grenzen der Automation zeigen sich vor allem dort, wo die Vielfalt der Lebensumstände die Rechtsordnung zwingt, die Entscheidung nach den besonderen Umständen des Einzelfalles dem Ermessen der Verwaltung zu überlassen. Ermessen aber ist nicht programmierbar und damit nicht automatisierbar.

---

1) Vgl. z.B. ZEIDLER, K.: Über die Technisierung der Verwaltung, Karlsruhe 1959.

2) LUHMANN, N.: Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung, Berlin 1966, S. 116.

524. Verwaltungsreform: Die Suche nach der optimalen Betriebs- bzw. Verwaltungsgröße

5241. Verwaltungsreform als Gebietsreform

Alle Anpassungsbemühungen der Verwaltung an Strukturwandel und Ausweitung der öffentlichen Aufgaben werden nicht zuletzt von den historisch und politisch bedingten Größenordnungen der Verwaltungsträger beeinflußt und begrenzt. Während die Konzentration in der Wirtschaft wachsende Betriebsgrößen hervorgebracht und damit eine Anpassung an die technische Entwicklung, an das großräumige Denken und Handeln der supranationalen Industriegesellschaft vollzogen hat, stammen die Betriebsgrößen der Verwaltung noch weithin aus der Zeit der Postkutsche, als die beschränkten Verkehrs- und Kommunikationsmöglichkeiten noch kleinräumige und überschaubare Verwaltungseinheiten erforderten. Die heutigen Kommunalgrenzen beruhen im wesentlichen auf der Verwaltungsgliederung der zahlreichen weltlichen und kirchlichen Territorien, wie sie sich im 17. und 18. Jahrhundert nach dem Wandel vom feudalen Personenverbandsstaat zum landesherrlichen Territorialstaat herausgebildet hatten. Die preußischen Reformen durch STEIN und HARDENBERG zu Beginn des 19. Jahrhunderts änderten zwar die innere Verwaltungsstruktur durch Selbstverwaltungselemente der Gemeinden und durch eine Neuordnung der staatlichen Mittelinstanz, zu einer Änderung des Gebietsstandes bestand aber im Interesse einer überschaubaren und ehrenamtlichen Verwaltung damals keine Veranlassung.

Zwar ist seit dem Zusammenbruch des konstitutionell-liberalen Staates im Schrifttum, in Gutachten und Denkschriften, immer wieder die Forderung nach einer Verwaltungsreform erhoben worden, um die materiellen Wandlungen in Gesellschaft, Staat und Verwaltung auch organisatorisch-institutionell nachzuvollziehen;[1] die bisherigen Maßnahmen der Praxis sind aber über den Bereich Verwaltungsrationalisierung und -vereinfachung nicht hinausgekommen.[2] "Trotz der ungeheuren, regional allerdings sehr unterschiedlichen Bevölkerungszunahme etwa seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, trotz der baulichen, wirtschaftlichen, technischen und Verkehrsentwicklung ist es weder in Preußen noch nach dem Zweiten Weltkrieg in den Ländern der Bundesrepublik zu einer das ganze Staatsgebiet erfassenden, allgemeinverbindlichen Überprüfung der gebietlichen Gliederung der Gemeinden gekommen."[3] Das Ergebnis dieses Mißverhältnisses zwischen Aufgabenwachstum und Starrheit der Verwaltungsstruktur ist offenkundig: "Die an Zahl weit überwiegende Masse der (dörflichen) Gemeinden ist in ihrem Zuschnitt, d.h. in ihrer finanziellen und personellen Verwaltungskraft so bescheiden, daß sie den Erwartungen, die heute von der Bevölkerung dem kommunalzivilisatorischen Standard entgegengebracht werden, nicht mehr genügen können." Auch die Landkreise "sind zu einem großen Teil in viel zu engen Grenzen erstarrt, als daß

---

1) Eine Auswahl enthält Band 2 der Kieler Schrifttumskunde zu Wirtschaft und Gesellschaft: Verwaltungsreform in Deutschland, Kiel 1960.

2) Einen Überblick der bisherigen Maßnahmen vermittelt BADENHOOP, R.K.J. (Hrsg.): Wirtschaftliche öffentliche Verwaltung, Stuttgart 1961, S. 218 ff..

3) Gutachten über die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes NRW -Abschnitt A-, Siegburg 1966, s. 11.

sie unter den heutigen Wirtschaftsbeziehungen sowie Verkehrs- und Nachrichtenverhältnissen sich noch als überörtlicher und übergemeindlicher Kommunalverband sinnvoll auswirken könnten."[1)]

Die Notwendigkeit eines grundlegenden Neubaus der Verwaltung, vor allem hinsichtlich der gebietlichen Zuordnung der Verwaltungsträger, wird daher nicht bestritten, jedoch zeigen die bisherigen Erfahrungen mit Reformversuchen, daß eine Verwaltung nur außerordentlich schwer zu verändern ist, ein grundlegender Neubau allenfalls in Jahrhundertabständen gelingt.[2)]

Hemmend wirkt sich hier nicht nur das Beharrungsvermögen der Verwaltung selbst aus, die ja nicht dem Zwang des Marktes und seinem Wettbewerbsdruck ausgesetzt ist; was in der Wirtschaft der Anpassungsmechanismus des Marktes bewirkt, muß in der Verwaltung durch die politische Entscheidungsbildung ersetzt werden: In der Regel bedürfen Gebietsneuregelungen der Sanktion durch ein Landesgesetz, sie geraten dadurch in das System des parlamentarischen Entscheidungsprozesses.
Sicherlich muß die kommunale und staatliche Neugliederung eines Landes Gegenstand einer demokratischen Willensbildung sein, andererseits wird die Verwaltungsreform dadurch aber der Schwerfälligkeit der parlamentarischen Demokratie, den Hinhaltemöglichkeiten der

---

1) WEBER, W.: Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? . . .
Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, München und Berlin 1964, S. 4 und 47.

2) WAGENER, F.: Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 40.

(Gegen)Interessenten, den parteipolitischen Taktiken und Erwägungen etc. ausgesetzt.[1] Die Folge des verwaltungsinternen Beharrungsvermögens und der Abhängigkeit vom politisch-parlamentarischen Entscheidungsprozeß ist ein Anpassungs-time-lag, der mittlerweile mehrere Jahrzehnte ausmacht.

5242. Betriebswirtschaftliche Gründe und Forderungen der Verwaltungs- bzw. Gebietsreform

Verwaltungsreform als Gebietsreform ist zunächst eine politische Forderung. Sie soll die Zersplitterung der Verwaltungsträger in kleinräumige Gebilde aufheben und durch leistungsfähige Gemeinden und Gemeindeverbände eine finanzielle und sachliche Verwaltungskraft ermöglichen, die im Zeichen der umfassenden staatlichen Daseinsvorsorge auch den ländlichen Bevölkerungsteilen eine angemessene Grundausstattung öffentlicher Einrichtungen anbieten kann. Eine bestimmte Mindestgröße des Verwaltungsträgers ist aber nicht nur die Voraussetzung für die Bereitstellung eines zeitgemäßen kommunalen Standards öffentlicher Leistungen, sie ist zugleich die Bedingung eines wirtschaftlichen Einsatzes öffentlicher Mittel. "Ziel der Reform muß es daher sein, größere Verwaltungseinheiten der örtlichen Ebene zu schaffen, die mit einer einheitlichen, rationalisierten und fachlich soweit wie nötig und möglich spezialisierten hauptamtlichen Verwaltung die gemeindlichen . . . Angelegenheiten . . . übernehmen können, die einerseits heute zum Mindeststandard der gemeindlichen Selbstverwaltung zählen, zum anderen sachgerecht nur für einen größeren Bereich einheitlich durchgeführt werden können."[2]

---

1) Vgl. SCHNUR, R.: Strategie und Taktik bei Verwaltungsreformen, Baden-Baden 1966.

2) Gutachten über die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes NRW -Abschnitt A-, a.a.O., S. 9 f..

Diesen betriebswirtschaftlichen Forderungen nach hauptamtlicher, sachgerechter und effizienter Verwaltung steht gegenwärtig eine Vielzahl von Gemeinden und Gemeindeverbänden entgegen, die eine wirtschaftliche und zielstrebige Verwaltungsführung mit großräumiger Planung von vornherein ausschließt. Die Gesamtzahl der Gemeinden im Bundesgebiet belief sich am 3o. 6. 1969 auf 23 629; davon hatten mehr als 8o v.H. eine Einwohnerzahl unter 2 ooo, andererseits erfaßt diese Größenklasse aber weniger als 2o v.H. der Gesamtbevölkerung des Bundesgebietes.

Die weitaus überwiegende Mehrheit der kommunalen Verwaltungsträger sind demnach Kleinstgemeinden, deren beschränkte Finanzkraft weder eine angemessene Versorgung der Bevölkerung mit den notwendigen kommunalen Grundleistungen noch eine hauptamtliche und spezialisierte Verwaltung erlaubt.

Die derzeitige kommunale Verwaltungsstruktur bewirkt eine Benachteiligung ländlicher Bevölkerungsteile, die dem sozialstaatlichen Grundsatz gleichartiger staatlicher Daseinsvorsorge für alle Bürger widerspricht. Es ist auch offenkundig, daß ehrenamtliche Kräfte den Bedingungen einer von Rechtsnormen überhäuften Verwaltung nicht mehr entsprechen - ganz abgesehen von dem betriebswirtschaftlichen Zwang zu größeren Verwaltungseinheiten im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeitsgrenzen und fachlichen Anforderungen der Elektronischen Datenverarbeitung, Soweit bestimmte öffentliche Leistungen im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit von Zweckverbänden oder Gemeindeverbänden zentral wahrgenommen werden, ist dadurch zwar eine hauptamtliche und spezi-

alisierte Verwaltung erreicht worden, andererseits wird aber die Zersplitterung der kommunalen Verwaltungsebene durch ein kaum noch übersehbares Netz von sich überlagernden Zuständigkeiten weiter verstärkt.

Die Starrheit der politischen Gemeindegrenzen hat im Laufe der Zeit dazu geführt, daß ein durch den Industrialisierungsprozeß geschaffenes einheitliches Wirtschafts- und Siedlungsgebiet von mehreren Gemeinden erfaßt und verwaltet wird, obwohl kommunalpolitisch und kommunalwirtschaftlich eine einheitliche Verwaltung zu fordern wäre. Kleinräumige Verwaltungsgrenzen durchziehen heute störend geschlossene Siedlungs- und Wirtschaftsräume und stehen einer einheitlich-zentralen Entwicklungsplanung und -förderung entgegen.

So ist z.B. nach dem Bundesbaugesetz die für eine sinnvolle Raumordnung bedeutsame Bauleitplanung Aufgabe der Gemeinden - unabhängig von der jeweiligen Gemeindegröße. In der Praxis bewirkt diese Regelung vielfach eine zufällige ad-hoc-Planung: Die Gemeinden weisen ohne langfristiges Konzept dort ein Bau- oder Gewerbegebiet aus, wo gerade ein Grundeigentümer Bauland anbietet bzw. ein Unternehmer einen Betrieb errichten möchte.[1] Die Abhängigkeit der kommunalen Finanzkraft vom Gewerbesteueraufkommen zwingt die Gemeinden außerdem, sich ständig um neue Industrieansiedlungen zu bemühen. Die Folge ist eine allen Grundsätzen der Raumordnung widersprechende Zersiedlung der Landschaft, die die Kosten der öffentlichen Investitionen für Straßenbau, Wasser-

---

1) Gutachten über die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes NRW -Abschnitt A-, a.a.O., S. 19.

versorgung und Abwässerbeseitigung erhöht. Statt einer großräumigen und zentralen Gewerbeansiedlung, die die Kostenvorteile einer Agglomeration nutzt, zersplittern sich die Gewerbestandorte auf eine Vielzahl von Gemeinden und belasten die öffentliche Hand durch vermeidbare erhöhte Sozialkosten der Infrastruktur. Gleichzeitig wird die verfügbare Finanzmasse zerstückelt und unwirtschaftlich aufgeteilt. "Ein sinnvoller Einsatz der nur begrenzt zur Verfügung stehenden Mittel ist angesichts der Finanzhoheit der zahlreichen kleinen Gemeinden nicht möglich."[1] Diese Feststellung bedeutet aber auch, daß sich das verfassungsmäßige Recht der Gemeinden auf Selbstverwaltung zum formalen Prinzip reduziert, weil es sich materiell im Hinblick auf die begrenzte Finanzkraft nicht realisieren läßt.

5243. Das Problem der optimalen Betriebs- bzw. Verwaltungsgröße

Im verwaltungswissenschaftlichen Schrifttum, in den Gutachten und Denkschriften zur Verwaltungsreform besteht Übereinstimmung darin, daß die Zahl der Verwaltungseinheiten - jedenfalls auf kommunaler Ebene - im Hinblick auf die geforderte Verwaltungs- bzw. Finanzkraft zu klein, ihre Gliederung durch ein Über- und Nebeneinander von Gemeinde- und Zweckverbänden zu unübersichtlich ist. Hiernach ist die Richtung einer Verwaltungsreform eindeutig festgelegt: Konzentration der Verwaltung durch Schaffung größerer Verwaltungseinheiten.

---

1) Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen. Gutachten der Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform, Hannover 1969, S. 29.

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht verbindet sich damit das Problem der optimalen Betriebsgröße in der Verwaltung.

In der Betriebswirtschaftslehre sind nur wenige Problemkreise so umfassend und kontinuierlich diskutiert worden wie der der optimalen Betriebsgröße: Ausgehend von dem 'Gesetz der Massenproduktion' (BÜCHER), das bei steigender Ausbringung eine Kostendegression durch eine höhere Auslastung der fixen Kosten (Größendegression) und durch den Übergang zu vollkommeneren Verfahren (Verfahrensdegression) feststellt, ermöglicht eine wachsende Betriebsgröße eine sinkende Kostenbelastung je Ausbringungseinheit (Stückkosten). Unter ertragsgesetzlichen Bedingungen führt die Konstanz bestimmter Produktionsfaktoren (z.B. des dispositiven Faktors) schließlich aber zu einer Kostenprogression und damit zu steigenden Stückkosten. Die hierauf aufbauende klassische Theorie der long-run-Kosten ermittelt aus der Abfolge kurzfristiger Kostenkurven eine langfristige Kostenkurve mit ertragsgesetzlichem Verlauf, so daß ein (langfristiges) Stückkostenminimum ausgewiesen werden kann, das die optimale Betriebsgröße eindeutig fixiert.[1)]

Zumindest für den industriellen Bereich ist im Hinblick auf die kurzfristige Limitationalität der Produktionsprozesse und die langfristige Variierbarkeit a l l e r Produktionsfaktoren die Gültigkeit der ertragsgesetzlichen long-run-Kostenkurve bestritten worden. Der von

---

1) Vgl. VON STACKELBERG, H.: Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre, Tübingen und Zürich 1951, S. 61.

der neueren Betriebswirtschaftslehre behauptete und teilweise empirisch nachgewiesene lineare Anstieg der (Gesamt)Kostenkurve führt zu einer ständig fallenden Stückkostenkurve ohne Minimum, so daß zumindest für die praktisch relevanten Betriebsgrößen das Optimalitätskriterium in der Regel nicht erreicht wird.[1)]

Gemeinsam haben die beiden vorstehenden Lösungsversuche des Betriebsgrößenproblems, daß sich die Optimalität entsprechend dem systemindifferenten Wirtschaftlichkeitsprinzip nach der kostengünstigsten Ausbringung richtet. Die gegenwärtige betriebswirtschaftliche Diskussion hat das Optimalitätskriterium dagegen zunehmend an systembezogenen Tatbeständen (Zielsetzung, finanzielle und Marktwiderstände) gemessen und dadurch den Übergang von der B e t r i e b s- zur optimalen U n t e r n e h m u n g s größe vollzogen, wobei zugleich zwischen Teil- und Gesamtanalyse differenziert wird.[2)]

Vor dem Hintergrund dieser betriebswirtschaftlichen Diskussion interessiert im Rahmen dieser Arbeit die Frage, inwieweit Forschungsergebnisse zur Betriebs- bzw. Unternehmungsgröße für die Verwaltungs- und Gebietsreform verwertet werden können. Methodisch soll dabei der aufgezeigte Weg der Betriebswirtschaftslehre nachvollzogen werden, d.h. die Optimalität wird zunächst an dem für Unternehmungen wie Verwaltungen gültigen systemindifferenten Wirtschaftlichkeitskriterium geprüft, um dann anschließend die besondere systembezogene Zielsetzung der Verwaltung einzubeziehen.

---

1) GUTENBERG, E.: Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, 1. Band: Die Produktion, a.a.O., S. 422 ff..

2) Vgl. LÜCKE, W.: Betriebs- und Unternehmungsgröße, Stuttgart 1967.

Da die Verwaltung - wie an anderer Stelle nachgewiesen - den Charakter einer Produktionswirtschaft hat, kann a priori angenommen werden, daß die produktionswirtschaftlichen Vorteile wachsender Betriebsgrößen (Kostendegression durch zunehmende Arbeitsteilung und Spezialisierung, Verfahrenswechsel etc.) ebenso für die Verwaltung gelten. Auch das betriebswirtschaftliche Problem der Messung der Betriebsgröße überträgt sich auf die Verwaltung:

Bezeichnet man als Betriebsgröße allgemein das Leistungspotential eines Betriebes, seine quantitative und qualitative Kapazität, dann müßte eine exakte und umfassende Messung der Betriebsgröße in der Verwaltung eine Vielzahl von Merkmalsvektoren wie Zahl der Beschäftigten und Abteilungen, Einwohnerzahl, Verwaltungsausgaben, Zahl der angeschlossenen öffentlichen Einrichtungen etc. berücksichtigen. Aus praktischen Gründen der Operabilität empfiehlt es sich jedoch, nur e i n Merkmal zugrundezulegen, wobei auf eine möglichst enge Proportionalität zwischen Betriebs- und ausgewählter Maßgröße zu achten ist.[1] Das hierbei von der Betriebswirtschaftslehre im allgemeinen ausgewählte Merkmal 'Produktionsmenge' ist auf die Verwaltung in der Regel nicht übertragbar, weil sich die 'Produktionsmenge' der Verwaltung nicht aus homogenen Einheiten zusammensetzt, wie das bei der gewerblich-technischen Produktion der Fall ist. Selbst wenn nach Teilbetrieben bzw. Abteilungen differenziert wird, erfüllen die nach Verwaltungsaufwand, Rechtsnormen und Auswirkungen unter-

---

1) Vgl. im einzelnen LÜCKE, W.: Betriebs- und Unternehmungsgröße, a.a.O., S. 19 ff..

schiedlichen Verwaltungsakte oft nicht die notwendige Homogenitätsbedingung. Zweifellos würde die Aufgliederung des 'Mehrproduktbetriebes' Verwaltung in Teilbetriebe die Fixierung angemessener Maßgrößen erleichtern; hier soll jedoch zunächst versucht werden, eine für den jeweiligen Verwaltungsträger i n s g e s a m t gültige Bezugsgröße zu bestimmen. Notwendig ist dabei jedoch die Beschränkung auf e i n e n Verwaltungszweig, hier auf die Kommunalverwaltung (Gemeinden und Gemeindeverbände).

Ausgehend von den Aufgaben und Leistungen der Kommunalverwaltung, allgemeine Verwaltung der Bevölkerung und Versorgung mit den öffentlichen Einrichtungen des Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesens, liegt es nahe, einen Zusammenhang zwischen E i n w o h n e r z a h l und Größe der Verwaltung zu vermuten. Zwar ist die Belastung der kommunalen Kapazitäten unmittelbar von der je nach Abteilung und Einrichtung variierenden B e n u t z e r z a h l abhängig, der Grad der Inanspruchnahme kann aber im allgemeinen durch einen festen Koeffizienten in Beziehung zur Einwohnerzahl gebracht werden. (So läßt sich z.B. der Bedarf an Grund-, Haupt- und höheren Schulen dadurch aus der Bevölkerungszahl ermitteln, indem bestimmte Anteilswerte der einzelnen Schülergruppen auf die Gesamtbevölkerung bezogen werden.) Die Einwohnerzahl wird daher nicht nur im interkommunalen Vergleich der Gemeindefinanzstatistik verwandt, sie hat sich auch in empirischen Untersuchungen als brauchbarer Maßstab der Gemeindegröße bewährt.

Der Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Umfang der öffentlichen Leistungen wird bestätigt durch Kostenanalysen, die eine positive Korrelation zwischen Gemeindegröße und Verwaltungsaufwand ergeben haben. Darüber hinaus hat EVERS im Rahmen einer diesbezüglichen Untersuchung festgestellt: "Der kommunale Verwaltungsaufwand hat die Tendenz, in stärkerem Maße zu steigen als die Einwohnerzahl. Große Gemeinden haben unter sonst gleichen Voraussetzungen höhere Verwaltungsausgaben je Einwohner als kleinere."[1]

Diese Progression der Gesamtausgaben gilt im übrigen auch für den Verwaltungsaufwand im engeren Sinne, d.h. für die 'Bürokratiekosten' der Gemeinden: Auf die Allgemeine Verwaltung (Einzelplan o), die Öffentliche Sicherheit und Ordnung (Einzelplan 1) und die Finanz- und Steuerverwaltung (Verwaltungszweig 900) entfielen pro Einwohner in den Gemeinden Niedersachsens im Durchschnitt folgende Beträge (Finanzstatistik 1965):

Gemeinden mit weniger als	5 000 Einwohnern	23,68 DM
" "	5 000 bis 10 000 "	35,41 DM
" "	10 000 bis 20 000 "	39,13 DM[2]

Zwischen den Gemeindegrößenklassen ergibt sich demnach eine Progression, die zwischen den Grenzwerten 5 000 und 10 000 Einwohner rd. 50 v.H. beträgt. Wird der Vergleich auf die gesamten persönlichen Ausgaben der Gemeinden (d.h. für alle Einzelpläne) bezogen, steigt die Progression zwischen beiden Größenklassen gar auf rd. 250 v.H. (!).[3]

---

1) EVERS, H.: Gemeindegröße und Verwaltungsaufwand, Informationen des Instituts für Raumforschung, Bad Godesberg, 7/1957, S. 158.

2) Gutachten Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, a.a.O., S. 57.

3) Ebenda, S. 58.

diese Ergebnisse scheinen der vermuteten Kostendegression bei wachsender Gemeindegröße zu widersprechen. Zu beachten ist aber, daß bei dem Vergleich der Größenklassen die ceteris-paribus-Bedingung nicht eingehalten wird: Zwar verteuert sich die Verwaltung größerer Gemeinden zunächst durch den Übergang von der ehrenamtlichen zur hauptamtlichen Verwaltung, gleichzeitig ändert sich aber auch die Qualität der Verwaltungsleistung. Entscheidender noch ist der Umstand, daß größere Gemeinden einen anderen kommunalen Standard der öffentlichen Leistungen anbieten. Sie erfüllen Aufgaben, die kleinere Gemeinden infolge ihrer Leistungsschwäche nicht oder nur unzulänglich wahrnehmen konnten bzw. überörtlichen Zweckverbänden übertragen mußten. Wenn aber die Ausgabenregression von einem Ausbau des 'Produktionsprogramms' öffentlicher Leistungen begleitet wird, dann sind die Ausgabenwerte der einzelnen Gemeindegrößenklassen nicht mehr vergleichbar. Es zeigt sich damit ein erheblicher Mangel der bezugsgröße 'Einwohnerzahl', da der 'verwaltete' Bürger der Kleingemeinde kaum mit dem Bürger einer mittleren oder großen Gemeinde auch nicht annähernd gleichgesetzt werden. Da die mit der wachsenden Betriebsgröße verbundene Aufgabenverbreiterung bei dem derzeitigen Stand der Kostenrechnung der öffentlichen Verwaltung nicht eliminiert werden kann, ist eine empirische Bestimmung der optimalen Betriebsgröße für G e m e i n d e n nach dem Kosten- bzw. Wirtschaftlichkeitskriterium (noch) nicht möglich.[1]

---

1) Vgl. auch WAGENER, F.: Unbeantwortete Fragen der Kommunalverwaltung, a.a.O., S. 59.

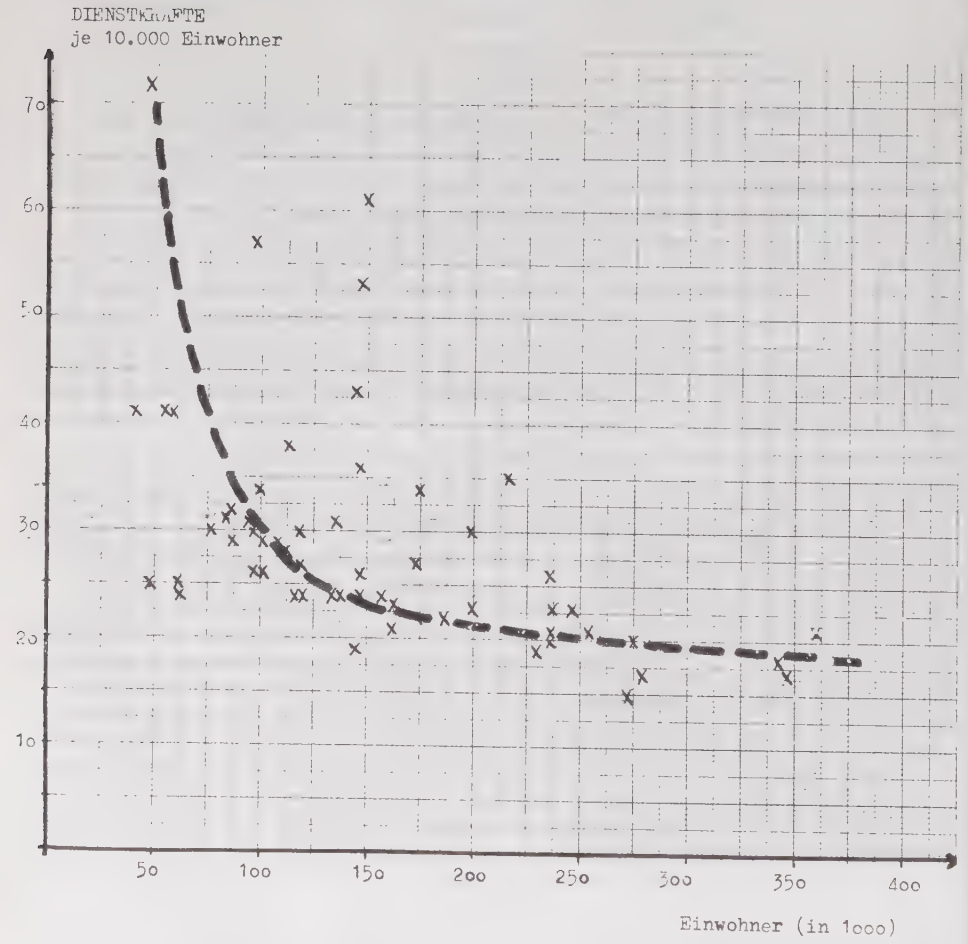
Erfolgversprechender erscheint eine betriebswirtschaftliche Analyse des Verwaltungsaufwands der L a n d k r e i s e. Als Gemeindeverbände nehmen sie im Rahmen ihrer Selbstverwaltung die überörtlichen kommunalen Angelegenheiten wahr (z.B. Bauaufsicht, Straßenbau). Sie sind zugleich untere staatliche Verwaltungsbehörde (Kommunalaufsicht, Polizeibehörde) und führen außerdem nach Weisung des Bundes oder des Landes Auftragsangelegenheiten (z.B. Lastenausgleich) durch. Im Gegensatz zu den Gemeinden sind Art und qualitative Breite der Aufgaben eines Landkreises nicht primär von der Bevölkerungszahl abhängig. Zwar unterscheidet sich der 'Unterbau' des Landkreises nach Zahl und Größe der kreisangehörigen Gemeinden, diese Differenzierung hat jedoch keinen entscheidenden Einfluß auf Verwaltungsstruktur und -aufwand. Die annähernde Homogenität von Aufgaben und Gliederung einer Landkreisverwaltung ermöglicht eine weitgehende Vergleichbarkeit der einzelnen Verwaltungseinheiten und damit auch des Verwaltungsaufwands. So kann davon ausgegangen werden, daß in den Landkreisen - unabhängig von der jeweiligen Größe - die folgenden Verwaltungsbereiche zusammentreffen:

1. ALLGEMEINE VERWALTUNG:
   Kreistag, Personalbewirtschaftung, Rechnungsprüfung, Rechtsabteilung, Fuhrpark;
2. ÖFFENTLICHE SICHERHEIT UND ORDNUNG:
   Polizei, Ordnungsamt, Straßenverkehrswesen;
3. SCHULEN:
   Schulverwaltung, Berufs- und Berufsfachschulen;
4. SOZIALE ANGELEGENHEITEN:
   Sozialhilfe, Kriegsopferversorgung, Vertriebenen- und Flüchtlingsangelegenheiten, Jugendhilfe und Lastenausgleich;

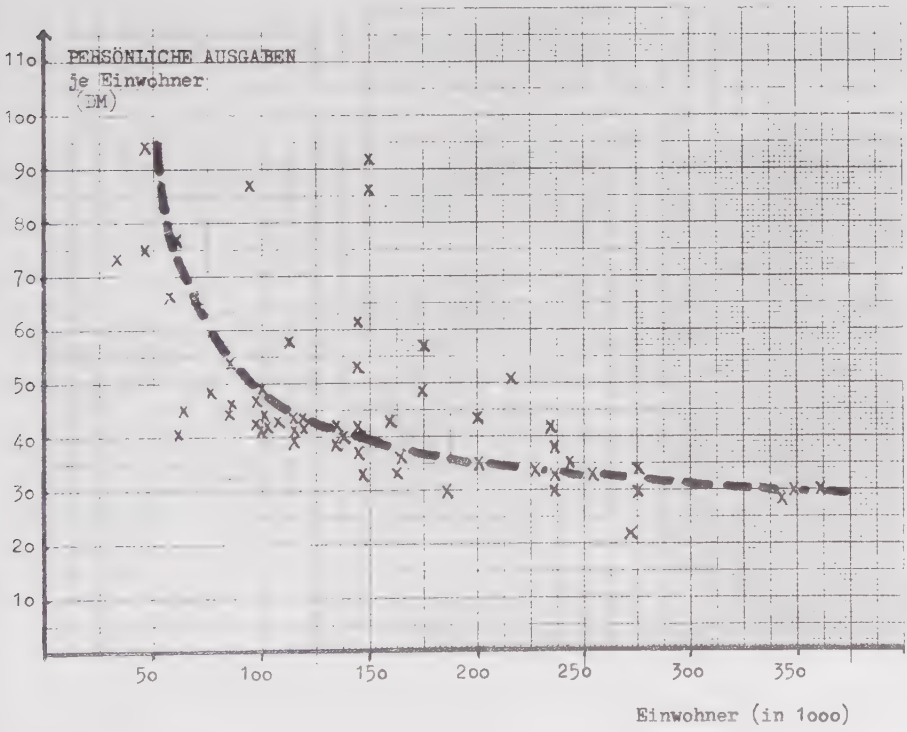
5. [illegible]:
   Gesundheitsdienst (Amtsarzt), Krankenhäuser, Sportförderung;
6. BAU- UND WOHNUNGSWESEN:
   Bauplanung und -aufsicht, Vermessungs- und Katasterwesen, Wohnungsbauförderung, Straßenbau;
7. ÖFFENTLICHE EINRICHTUNGEN UND WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG:
   Feuerwehr, Veterinärwesen, Kreissparkasse;
8. WIRTSCHAFTLICHE UNTERNEHMEN;
9. FINANZEN UND STEUERN.

Die Analyse des (quantitativen) Aufgabenumfangs in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl ergibt eine ursächliche Beziehung bei den Positionen 2-6 und 9. Das Ausmaß der Verwaltungsleistungen kann hier zwar von zusätzlichen Faktoren beeinflußt werden (z.B. Siedlungsstruktur und -dichte bei Position 6, Vertriebenenanteil bei Position 4), die Dominanz des Maßstabes Einwohnerzahl wird hierdurch aber nicht grundsätzlich aufgehoben. Da die Aufgabenbereiche 7 und 8 für den Kreis als Gemeinde v e r b a n d und untere staatliche Verwaltungsbehörde nur untergeordnete Bedeutung haben (sie fallen primär in die Zuständigkeit der Gemeinden), der allgemeine Verwaltungsaufwand (Pos.1) andererseits von dem Gesamtumfang der Verwaltungsaufgaben und damit mittelbar ebenfalls von der Einwohnerzahl abhängt, kann insgesamt die Einwohnerzahl durchaus als ein brauchbarer Maßstab für Verwaltungsleistungen und -aufwand der Landkreise angenommen werden.

Die nachstehende Abbildung (1) gibt am Beispiel der Landkreise Nordrhein-Westfalens die Beziehung zwischen Zahl der Dienstkräfte und Einwohnerzahl der Kreise wieder. Der Trend zeigt einen mit wachsender Einwohnerzahl d e g r e s s i v abnehmenden Personalbedarf:



Gegen diese Form der Gegenüberstellung könnte eingewendet werden, daß dem Ordinatenwert 'Zahl der Dienstkräfte' nur ein beschränkter Aussagewert zukomme: Mit wachsender Einwohnerzahl sinke zwar relativ die Z a h l der Beschäftigten, mit zunehmender Verwaltungsgröße steige aber andererseits die durchschnittliche K o s t e n belastung pro Beschäftigten, da größere Verwaltungseinheiten höhere Einstufungen der Dienstkräfte (in Besoldungs- bzw. Vergütungsgruppen) vornehmen. Mit anderen Worten: Die mit wachsender Einwohnerzahl sinkende Tendenz der (zahlenmäßigen) Personalbelastung werde durch eine steigende Tendenz der relativen Personal k o s t e n ganz oder teilweise aufgefangen. Dieser zunächst naheliegende Einwand wird jedoch durch die Abbildung (2), die nunmehr auf die persönlichen Ausgaben je Einwohner abstellt, widerlegt:



Der degressiv fallende Trend der Abb. (1) wird also auch nach einer Umrechnung der Beschäftigtenzahl auf den Personalaufwand bestätigt. Größere Landkreise haben demnach trotz generell höherer Einstufung (insbesondere der leitenden Dienstkräfte) einen geringeren Personalaufwand je Einwohner als kleinere Landkreise. Zugleich wird es den größeren Verwaltungseinheiten durch die günstigeren Einstufungsmöglichkeiten eher möglich sein, qualifizierte Verwaltungskräfte zu gewinnen, an sich zu binden und damit die betriebswirtschaftlich unerwünschte Fluktation des Personals einzuschränken.

Die vorstehende Analyse des Verwaltungsaufwands erfaßt nur den P e r s o n a l einsatz bzw. die P e r s o n a l kosten. Da die persönlichen Verwaltungskosten aber in der Regel mehr als 80 v.H. der Verwaltungskosten eines Landkreises ausmachen, können sie als überaus repräsentativ und aussagekräftig für den Gesamtaufwand stehen. Im einzelnen zeigt die Analyse folgende Ergebnisse:

1. Die degressive Abnahme der relativen Personal(kosten)belastung ist am stärksten in dem Bereich bis 150 000 Einwohner.

- Jenseits dieser Schwelle schwächt sich die Degression ab, ohne jedoch im relevanten Bereich einen Wendepunkt mit steigender Personalbelastung zu erreichen, d.h.:

- Die betriebswirtschaftlich optimale Betriebs- bzw. Verwaltungsgröße wird im Bereich der relevanten Einwohnerzahlen nicht erreicht.

Damit wird auch für die öffentliche Verwaltung die von der neueren Betriebswirtschaftslehre für den privatwirtschaftlichen Bereich vertretene Auffassung bestätigt, daß eine optimale (d.h. kostenminimale) Betriebsgröße im Hinblick auf die ständig wirksame Kostendegression nicht existiert.

Das [illegible] wirtschaftlichkeits- bzw. Kostenkriterium würde der betrieblichen Expansion - jedenfalls im Bereich der praktisch relevanten Betriebsgrößen - demnach keine Grenzen gesetzt; zu berücksichtigen sind aber [illegible]e, die den Unternehmungen von seiten des Marktes erwachsen. Wird das systembezogene Absatzproblem in die Analyse einbezogen, dann bedeutet das zugleich den Übergang von der systemindifferenten B e t r i e b s größe zum Problem der optimalen U n t e r n e h m u n g s größe. Durch die Einbeziehung weiterer Bestimmungsfaktoren und Kriterien der Unternehmungsgröße, insbesondere der Zielsetzung und der Finanz- und Investitionsplanung, hat die Betriebswirtschaftslehre inzwischen den "Abschied von der optimalen Betriebsgröße" vollzogen und sich vollends der Unternehmungsgröße zugewandt.[1] Für die öffentliche Verwaltung als ein Betriebstyp sui generis sind die Forschungsergebnisse dieser Ausrichtung der betriebswirtschaftlichen Forschung damit nicht mehr übertragbar. Wie aber im Bereich der Unternehmung das produktionswirtschaftliche (kostenmäßige) Optimalitätskriterium zu eng und zu anderen systembezogenen Kriterien (z.B. der Zielsetzung) nachgeordnet ist, so kann auch die optimale

---

1) Vgl. IHDE, G.-B.: Der Abschied von der "Optimalen Betriebsgröße," ZfB 1970, S. 460 ff.

Verwaltungsgröße nicht primär nach betriebswirtschaftlichen Faktoren bestimmt werden. Das verwaltungsspezifische Optimalitätskriterium muß sich vielmehr an der besonderen Funktion der jeweiligen Verwaltungszweige orientieren und kann daher nicht generell vorgegeben werden.

Unter diesem Gesichtspunkt ist es dann auch nicht verwunderlich, wenn WAGENER nach einer Auswertung der zu dem Problemkreis "Neubau der Verwaltung" vorliegenden Reformvorschläge mehr als 2o Maßstäbe bzw. Zielkriterien festgestellt hat, die von der Einheit der Verwaltung, von der zumutbaren Entfernung über die Überschaubarkeit der Verwaltung bis hin zur Festigung der Demokratie und des Zusammengehörigkeitsgefühls der Bevölkerung reichen.[1] Bemerkenswert ist, daß die Verwaltungsreform in einem erheblichen Ausmaß mit betriebswirtschaftlichen Argumenten begründet wird, annähernd die Hälfte der aufgeführten 24 Zielkriterien sind betriebswirtschaftlich orientiert: Einsparung von Personal und Ausgaben, Beschäftigung hauptamtlicher Kräfte und höherer Spezialisierungsgrad der Dienstkräfte, Wirtschaftlichkeit, Einsparung von Verwaltungsebenen u.a..

Beschränkt man das Betriebs- bzw. Verwaltungsgrößenproblem auf den Bereich der kommunalen Neugliederung im Rahmen einer Gebietsreform, dann sollten grundsätzlich Verwaltungsgrößen angestrebt werden, deren Verwaltungs- und Finanzkraft eine optimale Versorgung der

---

1) WAGENER, F.: Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 284 ff.

Bevölkerung mit dem "kommunalzivilisatorischen Standard" (M.WEBER) gewährleisten. Die mangelnde Operabilität dieses Kriteriums wird allerdings eine exakte zahlenmäßige Fixierung der optimalen Verwaltungsgröße nicht zulassen; vielmehr wird es notwendig sein, sich mit einer gewissen Streuung der Betriebsgrößen in einem Intervall annähernder Optimalität zu begnügen. Die untere Grenze dieses Intervalls könnte dabei durch eine betriebswirtschaftliche Kostenanalyse gezogen werden, wie das im Rahmen dieser Arbeit am Beispiel nordrhein-westfälischer Landkreise versucht wurde. Hier zeigte sich im Bereich bis 150 000 Einwohner eine starke Kostendegression, die durch eine an dem Schwellenwert 150 000 orientierte Mindestgröße aufgefangen werden müßte.[1] Nach oben wird die Verwaltungsgröße dagegen durch verwaltungsspezifische Gesichtspunkte begrenzt, wobei insbesondere die Forderung nach überschaubarer und bürgernaher (Selbst)Verwaltung der räumlichen Ausdehnung Grenzen setzt. Neben der Bevölkerungszahl müßten hierbei auch Siedlungsdichte, Verkehrserschließung und Flächenausmaß berücksichtigt werden, so daß eine lediglich durch die Einwohnerzahl ausgedrückte Höchstgrenze nicht generell festgelegt werden kann.

Das Entscheidungsproblem 'optimale Betriebsgröße' hat für die Verwaltung zu einem Ergebnis geführt, das die Optimalität nur annähernd für ein Intervall möglicher Lösungen bestimmen konnte. Das Optimalitätskriterium ließ sich hier wie in anderen Entscheidungsmodellen der Verwaltung nicht eindeutig realisieren, weil die Quantifizierung des Entscheidungsfeldes in der Verwaltung

---

1) Diese Mindestgröße ist z.Z. bei mehr als 60 v.H. der Landkreise nicht gegeben.

nur in Ausnahmefällen gelingt. Wo aber objektive quantifizierbare Maßstäbe nicht gegeben sind, können Optimalentscheidungen nach der neuzeitlichen Wissenschaftsauffassung nicht abgeleitet werden, weil sie eine wissenschaftstheoretisch unzulässige subjektive Wertorientierung voraussetzen würden. "Verzichtet man auf das Ideal der eindeutigen und voraussehbaren Festlegung richtigen Handelns durch ein solches Optimalmodell..., dann gelangt man zu Entscheidungsmodellen mit mehreren, oft unbestimmt vielen richtigen Lösungen. Deren Richtigkeit bestimmt sich nach regulativen Kriterien der Brauchbarkeit."[1)]

Für den Entscheidungsprozeß in der öffentlichen Verwaltung muß das strenge Optimierungsprinzip demnach zugunsten einer Theorie der brauchbaren Entscheidungen aufgegeben werden. Als brauchbar können dabei jene Entscheidungen gewertet werden, die eine angemessene und adäquate Lösung eines Entscheidungsproblems bewirken, weil sie den vorher aufgestellten Bedingungen in ausreichendem Maße entsprechen. "Der Verzicht auf das Optimalmodell entlastet mithin nicht nur die Entscheidungspraxis, sondern zugleich die verwaltungswissenschaftliche Theorie von der nicht erfüllbaren Anforderung, ausschließlich richtige Handlungen zu ermitteln. Und das ist eine der Voraussetzungen für die weitere Entwicklung einer brauchbaren Theorie des rationalen Handelns in der öffentlichen Verwaltung."[2)]

---

1) LUHMANN, N.: Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln?, a.a.O., S. 115.

2) Ebenda, S. 115.

6. KONTROLLE DER ENTSCHEIDUNGEN (VERWALTUNGSKONTROLLE)

Mit der Kontrollphase schließt sich der Regelkreis der Verwaltung. Indem Entscheidungen im Rahmen der Verwaltungskontrolle bestätigt, beanstandet oder gar korrigiert werden, ergeben sich im Wege der Rückkopplung Auswirkungen auf zurückliegende oder künftige Entscheidungen. Insofern ist die Entscheidungskontrolle als notwendiges Korrektiv selbst Bestandteil des Entscheidungsprozesses.

Da die Verwaltung nicht in den kontinuierlich wirksamen Kontrollmechanismus des Wettbewerbs der Marktwirtschaft einbezogen ist, muß gerade in der Verwaltung der Abschlußphase des Entscheidungsprozesses besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden, zumal auch der Rahmen der Kontrolle in der Verwaltung weiter gesteckt ist als in der Unternehmung:

Rechtsstaatliche Grundsätze der Verfassung unterwerfen die Verwaltung als Teil der Staatsgewalt sowohl der politischen Kontrolle durch die Legislative als auch der jederzeitigen Nachprüfbarkeit des Verwaltungshandelns auf dem Rechtswege. Ergänzt wird diese verfassungsmäßige Kontrolle durch eine an betriebswirtschaftlichen Grundsätzen orientierte Kontrolle der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Je nach der Stellung der Kontrollinstanzen kann dabei zwischen externer und interner Kontrolle unterschieden werden:

61. E x t e r n e Entscheidungskontrolle

Nach der klassischen Gewaltenteilungslehre obliegt die politische Kontrolle der Verwaltung, insbesondere der Regierung, dem Parlament, während die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns durch die Rechtsprechung (je nach dem Verwaltungszweig ist hierbei die Zuständigkeit der Verwaltungs- oder der Sozialgerichte gegeben) überprüft werden kann.

In der Verfassungswirklichkeit stimmt zwar die r e c h t l i c h e Entscheidungskontrolle durch Gerichte mit der Verfassungstheorie überein, die p o l i t i s c h e Entscheidungskontrolle durch das Parlament ist jedoch im modernen Parteienstaat durch die Verzahnung von Partei- und Regierungsämtern nicht mehr gewährleistet. Im modernen parlamentarischen System verläuft die Trennungs- und Kontrollinie nicht mehr zwischen Regierung und Parlament, sondern zwischen Regierung und Regierungsparteien einerseits und der parlamentarischen Opposition andererseits. Insofern hat sich das klassische Modell der Gewaltenteilung auf eine andere Ebene verschoben, wobei als zusätzliche psychologische Kontrollinstanz die Öffentlichkeit hinzukommt.

Wandlungen in Funktion und Stellung des Parlaments zeigen sich auch im betriebswirtschaftlichen Kontrollbereich, der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Verwaltung. Das geltende Haushaltsrecht geht von der Annahme aus, daß das Parlament der natürliche Hüter von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung sei.[1] Diese Annahme war unter den Bedingungen der

---

1) Vgl. HETTLAGE, K.M.: Über Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, a.a.O., S. 45.

konstitutionellen Monarchie berechtigt, als das Parlament einen hemmenden Gegenpol zu den Ausgabewünschen des Monarchen bzw. der Regierung bildete. "Im Gefälligkeitsstaat der modernen Massendemokratie"[1] dagegen gehen im Kampf um Wählergunst und unter dem Einfluß der Interessenverbände die Anstöße zu zusätzlichen Ausgaben weitgehend vom Parlament aus, die Kontrollfunktion des Parlaments tritt demgegenüber immer mehr zurück. Zwar ist das Parlament nach wie vor gehalten, auf Grund der Haushaltsrechnung über die Entlastung der Regierung zu entscheiden, die eigentliche externe Kontrolle der Haushalts- und Wirtschaftsführung jedoch obliegt vor allem den Rechnungshöfen.

Der Bundesrechnungshof und die Rechnungshöfe der Länder sind von Regierung und Verwaltung getrennte, nur dem Gesetz unterworfene Behörden, deren Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen.[2] Der Präsident des Bundesrechungshofes ist zugleich Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung; er setzt damit die Funktion des Sparkommissars der zwanziger und dreißiger Jahre fort. Die Rechnungshöfe überwachen die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Verwaltung und ermöglichen durch sog. Denkschriften und Bemerkungen zur Haushaltsrechnung den Parlamenten die Entscheidung über die Entlastung der Verwaltung.

Zwar gewährleistet die Unabhängigkeit der Rechnungshöfe eine objektive verwaltungsexterne Kontrolle der Wirt-

---

1) HETTLAGE, K.M.: Über Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, a.a.O.,S.46.

2) Gesetz über Errichtung und Aufgaben des Bundesrechnungshofes vom 27.11.1950.
Vgl. außerdem DRESSLER, K.: Stellung und Aufgabe des Bundesrechnungshofes, in: 25o Jahre Rechnungsprüfung, Frankfurt 1964.

schaftlichkeit; auch mag allein die Existenz einer derartigen Institution einen gewissen 'Anreiz' zur wirtschaftlichen Mittelverwendung bewirken. Andererseits können die Nachteile einer derartigen Form der Kontrolle nicht übersehen werden:[1)]

1. Die Kontrolle bezieht sich auf abgeschlossene Zeiträume, die teilweise mehrere Jahre zurückliegen. Mögliche Beanstandungen der Wirtschaftsführung kommen dann zu spät oder können sich gar nicht mehr auswirken, weil eine nachträgliche Korrektur nicht mehr möglich ist.

2. Die Prüfung muß sich bei der Fülle des Materials auf Stichproben beschränken.

3. Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung können lediglich aufgedeckt werden, weitergehende Weisungs- und Sanktionsmöglichkeiten stehen dem Rechnungshof aber nicht zu. Etwaige Regreßansprüche sind in das Ermessen der Verwaltung gestellt, die von dieser Möglichkeit erfahrungsgemäß kaum Gebrauch macht.

62. I n t e r n e Entscheidungskontrolle

Kontrolle der Verwaltung ist nicht nur eine Forderung der steuerzahlenden Öffentlichkeit, sie ist zugleich die Voraussetzung für eine korrekte und leistungsfähige Verwaltung und liegt daher auch im Interesse der Verwaltung

---

1) Vgl. im einzelnen bei:
WEICHMANN, H.: Öffentliche Haushaltskontrolle, HWB, 3. Aufl., 2. Band, Stuttgart 1957/58, Sp. 2654 ff..

selbst. Für die Verwaltung kommt es hierbei darauf an, die Lücken der externen Kontrolle durch ein System verwaltungsinterner Kontrollen zu schließen. Dazu dient zunächst die mit Weisungsrechten ausgestattete Dienst- und Fachaufsicht im Rahmen der jeweiligen Verwaltungshierarchie. Im Bereich der Haushalts- und Wirtschaftsführung suchen die den Behörden angegliederten Vorprüfungsstellen die Mängel einer zeitlich nachhinkenden und auf Stichproben beschränkten Prüfung durch die Rechnungshöfe zumindest teilweise auszugleichen. Aufgabe der Vorprüfungsstellen ist es, die g e s a m t e Rechnungslegung l a u f e n d zu überwachen und für den Rechnungshof vorzuprüfen.[1] Damit ist zwar eine umfassende und zeitlich annähernd synchrone Kontrolle gewährleistet, den verwaltungsinternen Vorprüfungsstellen fehlt aber andererseits der am überörtlichen Vergleich der Verwaltungen geschärfte Blick einer zentralen Prüfungsbehörde - ganz abgesehen von der relativ schwachen Stellung der Vorprüfungsstellen im Verhältnis zur Behördenleitung.

Insgesamt zeigt die Analyse der Kontrollmöglichkeiten in der Verwaltung, daß zumindest im betriebswirtschaftlichen Bereich des Verwaltungshandelns die für die Unternehmungen wirksamen Kontrollmechanismen des Wettbewerbs und des Marktes nur unvollkommen durch aufwendige institutionelle Regelungen ersetzt werden konnten.

---

1) Vgl. HAASER, F.: Rechtsgrundlagen und Aufgaben der Kontrolle der öffentlichen Haushaltsführung, in: Die Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, a.a.O., S. 83 ff..

7. BETRIEBSWIRTSCHAFTSLEHRE UND ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

71. Betriebswirtschaftliches Denken in der Verwaltung

Die vorausgegangene Untersuchung hat die öffentliche Verwaltung als einen besonderen Betriebstyp gekennzeichnet, der als Produktionswirtschaft (im weiteren Sinne) Kollektivbedürfnisse und wichtige Individualbedürfnisse befriedigt. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht stellt sich das Verwaltungshandeln als ein Prozeß der Informationsbeschaffung, -speicherung und -transformation mit dem Ziel dar, verbindliche Entscheidungen zur Regelung öffentlicher Angelegenheiten herzustellen. Die materielle Ausrichtung dieses Entscheidungsprozesses wird zwar zu einem erheblichen Teil von einem juristisch-normativen Entscheidungsprogramm vorbestimmt, die vollziehende Gestaltung des Entscheidungsprozesses unterliegt aber primär den betriebswirtschaftlichen Grundsätzen der Durchführungsplanung.

Trotz dieser potentiellen Breite betriebswirtschaftlichen Denkens und Handelns orientieren sich Verwaltungswissenschaft und -praxis - immer noch ausgerichtet auf den traditionellen Verwaltungstyp der normativ-hoheitlichen Eingriffsverwaltung - fast ausschließlich an verwaltungs r e c h t l i c h e n Grundsätzen des Verwaltungshandelns, obwohl in der heute vorherrschenden Leistungsverwaltung die formale Rechtsanwendung zur N e b e n bedingung der wirtschaftlichen und sozialen Daseinsvorsorge durch die öffentliche Verwaltung geworden ist.

Die Vorherrschaft des formal-juristischen Denkens in der Verwaltung hat zu einer Vernachlässigung der betriebswirtschaftlichen Aspekte des Verwaltungshandelns geführt, die an den Möglichkeiten der Verwaltungswirklichkeit vorbeigeht und auch nicht mit dem bequemen Hinweis auf den Vorrang politischer oder rechtsstaatlicher Ziele entschuldigt werden kann. Das Ergebnis dieser Entwicklung ist eine Einschränkung und Verunsicherung der betriebswirtschaftlichen Eigeninitiative und Eigenverantwortlichkeit des Beamten an der vielberufenen 'Verwaltungsfront'. "Er ist vielmehr auf einer ständigen Suche nach deckungsgewährenden Rechtsbestimmungen und zufrieden, wenn er mangels Gesetzen oder Rechtsverordnungen wenigstens auf Ministerialerlasse, Rundschreiben, Verwaltungsverordnungen oder Richtlinien zurückgreifen kann."[1)]

Es ist klar, daß diese strukturelle Einseitigkeit des Verwaltungshandelns nicht durch bloße Appelle an Kostenbewußtsein und Wirtschaftlichkeitsdenken aufgehoben werden kann. Notwendig sind vielmehr adäquate i n s t i t u t i o n e l l e Reformen, von denen hier einige nachstehend im Überblick angeführt werden sollen:

71. Institutionalisierung der Verwaltungsbetriebslehre

Noch im Jahre 1966 mußte SCHNUR in einer Bestandsaufnahme der Verwaltungswissenschaft feststellen, "daß es in den deutschen Universitäten keinen einzigen Lehrstuhl gibt, der primär dem Fach 'Verwaltungswissenschaft' gewidmet ist... Die Lehrstühle, die sich vorwiegend mit den Angelegenheiten der Verwaltung befassen,

---

1) RUPP, H.H.: Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, 1965, S. 127.

sind dem Verwaltungsrecht gewidmet."[1] Inzwischen ist diese Feststellung durch die Errichtung eines Lehrstuhles für Verwaltungsbetriebslehre an der Universität Hamburg zwar graduell überholt, die grundsätzliche Vernachlässigung der betriebswirtschaftlichen Analyse des Erkenntnisobjektes Verwaltung besteht aber weiterhin. Sie kann nur aufgehoben werden, wenn die Verwaltungswissenschaft allgemein und institutionell durch besondere Lehrstühle um eine Verwaltungsbetriebslehre ergänzt wird, durch die sich Forschung und Lehre aus der Enge der vorwiegend juristisch-normativen Betrachtung lösen, indem das faktisch-betriebswirtschaftliche Verwaltungshandeln in das Erkenntnisobjekt einbezogen wird. Als Modell könnten dabei auch Forschungsrichtung und Lehrangebot der Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer, sowie der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, Bonn, dienen. Die genannten Institutionen stehen bislang nur einer begrenzten Zahl von Verwaltungsbeamten für ein Ergänzungs- bzw. Fortbildungsstudium zur Verfügung.

Die Vernachlässigung des empirischen Verwaltungshandelns durch die Universitäten hat zur Errichtung von Instituten geführt, die außerhalb der traditionellen wissenschaftlichen Einrichtungen wirtschaftliche Probleme der

---

1) SCHNUR, R.: Die Institutionalisierung der Verwaltungswissenschaft, in: v.d. GROEBEN/WAGENER/SCHNUR: Über die Notwendigkeit einer neuen Verwaltungswissenschaft, a.a.O., S. 58.

öffentlichen Verwaltung untersuchen. Zu nennen ist hier insbesondere die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung in Köln, die als Gründung des Deutschen Städtetages inzwischen zahlreiche Gutachten zu Fragen der Verwaltungsgliederung, der Stellenbewertung, der Elektronischen Datenverarbeitung etc. verfaßt und veröffentlicht hat. Funktion und Aufgabenstellung der Gemeinschaftsstelle sind mit dem Rationalisierungs-Kuratorium der Deutschen Wirtschaft (RKW) vergleichbar. Im Hinblick auf die begrenzten finanziellen Möglichkeiten der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (Finanzierung aus freiwilligen Mitgliedsbeiträgen) konnte von ihr eine für den Aufbau einer neuen Verwaltungswissenschaft wesentlichen Grundlagenforschung bisher selten geleistet werden. Zu prüfen wäre daher, ob die Gemeinschaftsstelle nicht in das System von Forschung und Lehre einer wissenschaftlichen Hochschule eingegliedert bzw. in den Status eines MAX-PLANCK-Instituts für Verwaltungswissenschaft erhoben werden sollte.

712. Das Dilemma der Verwaltungsausbildung

Führungs- und Grundsatzentscheidungen sind in der öffentlichen Verwaltung im allgemeinen der Beamtengruppe des höheren Dienstes vorbehalten. Für den Zugang zu dieser Laufbahn ist zwar das traditionelle Juristenmonopol mittlerweile formal-rechtlich gebrochen,[1] in

1) Gem. § 19 Abs. 2 des Bundesbeamtengesetzes werden für den allgemeinen Verwaltungsdienst die Studien der Rechtswissenschaft sowie der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialwissenschaften als gleichwertig anerkannt.

der Verwaltungsrealität ist es aber faktisch noch weithin vorherrschend.[1] Die juristische Vorbildung für den Verwaltungsdienst, ausgerichtet auf den Typ der rechtsanwendenden Eingriffsverwaltung des 19. Jahrhunderts, kann heute im Zeichen der Leistungsverwaltung mit wirtschaftlichen und sozialen Funktionen nur als e i n e Möglichkeit des Zugangs zum höheren Verwaltungsdienst gewertet werden. "Daß nämlich eine rein justiz-juristische Ausbildung der höheren Verwaltungsbeamten in der rechtsstaatlichen Demokratie unabdingbar sei, ist eine These, die durch das Beispiel Großbritanniens und der USA widerlegt wird, aber auch durch die Schaffung der Ecole Nationale d'Administration Frankreichs im Jahre 1945 und ihre Bewährung."[2] Während also andere westeuropäische Staaten ihr Ausbildungssystem dem Strukturwandel von Gesellschaft und Verwaltung angepaßt haben, orientiert sich das deutsche System noch immer primär an dem juristischen Verwaltungshandeln der hoheitlichen Eingriffsverwaltung. Zwar ist die Rechtsstaatlichkeit im Hinblick auf die jüngste deutsche Vergangenheit ein besonders zu sicherndes Postulat der modernen Demokratie, zugleich haben aber die geschichtlichen Erfahrungen bewiesen, daß Rechtsstaatlichkeit keine Frage des Juristenmonopols in der Verwaltung ist, sondern allenfalls durch institutionelle demokratische Machtkontrolle gewährleistet werden kann.

---

1) Nach einer Erhebung von STURM waren von 4882 Beamten des höheren Dienstes in den Bundes- und Länderministerien lediglich 4o Volks- bzw. Betriebswirte. Inzwischen wird sich der Anteil der Nichtjuristen durch die Einführung eines besonderen Vorbereitungsdienstes für Wirtschafts- und Sozialreferendare zwar erhöht haben, eine grundlegende Änderung ist aber vorerst nicht zu erwarten.
STURM, E.: Die Entwicklung des öffentlichen Dienstes in Deutschland, a.a.O., S. 264.
Vgl. auch das Ergebnis der Personalstrukturerhebung vom 2.1o.1968, Wirtschaft und Statistik 197o, S.141.

2) SCHNUR, R.: Zeit für Reform, Köln und Berlin 1967, S. 44.

Die juristische Vorbereitung auf den höheren Verwaltungsdienst erfolgt gegenwärtig im Rahmen der sog. Einheitsausbildung, die künftige Justizjuristen und Verwaltungsbeamte in Studium und Vorbereitungsdienst zusammenfaßt. Das Schwergewicht liegt dabei traditionell in der Vorbereitung auf den richterlichen Beruf: Im Studium dominiert das Privatrecht, im zweieinhalbjährigen Referendariat umfaßt die Ausbildung in der Verwaltung lediglich 6 Monate. Vom Studium her mit unzureichenden Kenntnissen des öffentlichen Rechts und der Verwaltungswissenschaft ausgestattet, beschränkt sich auch die Verwaltungsausbildung vielfach nur noch auf Gelegenheit zur Information. "Es fehlt oft an der notwendigen Anstrengung im öffentlichen Recht und an dem unerläßlichen Einblick in die Verwaltungsaufgaben, die Verwaltungsorganisation und das vielseitige Verwaltungshandeln."[1] Die Referendare gewinnen dadurch keine rechte Vorstellung von der Bedeutung der nichtjuristischen Verwaltungswirklichkeit. "Sie sehen in der Verwaltung eine Art verschlechterter Justiz."[2] Selbst in den Fällen, in denen Einheitsausbildung und faktisches Justizmonopol durch Bewerber mit wirtschaftswissenschaftlicher Ausbildung durchbrochen werden, bewirkt die Vorherrschaft juristischen Denkens in der Verwaltung erfahrungsgemäß eine 'Entfremdung' zum Verwaltungsrechtler: Betriebswirtschaftlich-organisatorische Kenntnisse und Fähigkeiten werden nicht genutzt und gehen so im Verlauf der weiteren Verwaltungstätigkeit verloren.

---

1) BECKER, E.: Einklang zwischen Vorbereitung, Befähigung und Beruf, in: Die Verwaltungsausbildung der Juristen; Vorträge und Diskussionsbeiträge, Berlin 1965, S. 12.

2) THIELE, W.: Die Ausgestaltung der Verwaltungsausbildung im Vorbereitungsdienst, ebenda, S. 2o.

Das gegenwärtige Ausbildungssystem für den höheren Verwaltungsdienst trägt also nicht dazu bei, das Denken in betriebswirtschaftlichen Verwaltungsabläufen zu fördern; es stabilisiert eher die traditionell-juristische Betrachtungsweise des Verwaltungshandelns. Solange an der Einheitsausbildung für Justiz und Verwaltung festgehalten wird, kann nicht erwartet werden, daß die untergeordnete Bedeutung der Verwaltungswissenschaft in Studium und Vorbereitungsdienst aufgehoben wird. Solange aber nicht einmal die verwaltungswissenschaftlichen Grundlagen ausreichend vermittelt werden, bleibt erst recht kein Raum für wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Elemente der Ausbildung.

Vor dem Hintergrund zunehmender Spezialisierung in Wirtschaft und Verwaltung ist die Einheitsausbildung ein offenkundiger Anachronismus. Sie kann auch nicht mit dem Streben nach weitgehender Mobilität der Führungskräfte begründet werden, weil ein Wechsel zwischen Justiz- und Verwaltungsdienst (und umgekehrt) erfahrungsgemäß weder üblich noch notwendig ist. Die juristische Einheitsausbildung, einzigartig in der Welt, wird den Anforderungen einer spezialisierten und differenzierten Verwaltung mit dem Übergewicht der wirtschaftlich und sozial ausgerichteten Leistungsverwaltung nicht mehr gerecht. Sie sollte zugunsten einer Trennung in Justiz- und Verwaltungsausbildung aufgegeben werden, wobei neben die verwaltungsrechtliche die verwaltungswirtschaftliche Ausbildung treten müßte. In Verbindung mit einer Verbreiterung des nichtjuristischen Zugangs zum Staatsdienst bietet die Abschaffung der Einheitsausbildung die Möglichkeit, einen wesentlichen Beitrag zur Verwaltungsreform zu leisten, wobei die Differenzierung und Pluralität der Verwaltung auch auf das Ausbildungssystem übertragen würde.

713. Reform des öffentlichen Dienstes

Während sich die bis ins 19. Jahrhundert vorherrschende ständische Gesellschaft durch Industrialisierung und Demokratisierung zur nivellierten Mittelstandsgesellschaft wandelte, hat sich im öffentlichen Dienst das 'Drei-Klassen-System' der Beamten, Angestellten und Arbeiter erhalten. Leitbild des öffentlichen Dienstes ist immer noch der Beamtenstatus, dem sich die Angestellten und Arbeiter des öffentlichen Dienstes durch beamtenähnliche tarifvertragliche Regelungen anzugleichen suchen. Entstanden aus den Macht- und Herrschaftsansprüchen des Absolutismus, der durch eine straffe Verwaltung ergebener Staatsdiener den Feudaladel entmachten und merkantilistische Wirtschaftsziele durchsetzen konnte, hat sich das Berufsbeamtentum nach und wegen der Politisierung der Verwaltung während der nationalsozialistischen Herrschaft durch die verfassungsmäßige Garantie des Grundgesetzes (Art. 33) auch unter einer demokratischen Staatsordnung gefestigt.

Begründet wird die Sonderstellung der Beamten mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse, die ein besonderes Dienst- und Treueverhältnis zum Staat erfordere. Auch hieran zeigt sich wiederum die traditionelle Orientierung des Verwaltungsrechts an der hoheitlichen Eingriffsverwaltung; der Wandel zur nicht-hoheitlichen Leistungsverwaltung ist vom öffentlichen Dienstrecht bisher nicht nachvollzogen worden. "Sein Leitbild ist noch immer der hoheitlich tätige Beamte, dessen Verwalten gleichbedeutend ist mit der Herrschaftsausübung des Souveräns durch die ihm zu persönlicher Treue verpflichteten Beamten über seine Untertanen."[1)]

---

1) RÖPER, E.: Reflexionen über einen modernen öffentlichen Dienst, Aus Politik und Zeitgeschichte 48/7o, S. 11.

In der Tat ist nicht recht einzusehen, womit die hoheitliche und damit beamtenrechtliche Weihe eines Lehrers, eines Lokführers oder eines Krankenhausarztes begründet wird. Das Nebeneinander von Beamten und Angestellten auf den gleichen Dienstposten, die Schwierigkeit der Abgrenzung zwischen hoheitlicher und nichthoheitlicher Verwaltung geben ein beredtes Zeugnis gegen die überholten Kategorien des Beamtenrechts.

Sind die sog. althergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums bereits gesellschaftspolitisch und verwaltungsrechtlich umstritten, so gilt das erst recht für die betriebswirtschaftliche Analyse des öffentlichen Dienstrechts. Die Ausrichtung des Dienstrechts an beamtenrechtlichen Prinzipien schränkt die betriebswirtschaftliche Elastizität der Verwaltung durch die weitgehende Unkündbarkeit der Bediensteten und durch ein dem Ermessen entzogenes Besoldungsrecht ein. Starre, ausschließlich an der Vorbildung orientierte Laufbahnvorschriften widersprechen dem Leistungsprinzip und engen die Möglichkeiten eines personellen Austausches mit qualifizierten Kräften der Wirtschaft unnötig ein - Parteibuchbeamte und Ämterpatronage haben die Laufbahnvorschriften ohnehin nicht verhindern können. Darüber hinaus mindert die Gliederung des Verwaltungsdienstes in vier streng voneinander geschiedene Laufbahnen das natürliche Leistungs- und Aufstiegsstreben; selbst innerhalb einer Laufbahn werden die Möglichkeiten einer Leistungsbeförderung durch die am Dienstalterprinzip orientierte Regel- bzw. Bewährungsbeförderung reduziert. Das dem Leistungsprinzip widersprechende Dienstalterprinzip gilt im übrigen auch für die Höhe des Grundgehalts in der jeweiligen Besoldungsgruppe: Das Endgehalt einer Besoldungsgruppe ist erst über den 'langen Marsch' durch 14 Dienstaltersstufen zu erreichen, was einer Zeitspanne von 26 Jahren (!) entspricht.

Die Kette dieser betriebswirtschaftlichen Strukturfehler des öffentlichen Dienstes ließe sich noch um einige Glieder verlängern. Bereits jetzt wird deutlich, daß das Beamten- und Besoldungsrecht kein geeignetes Mittel ist, um betriebswirtschaftliches Denken in der Personalpolitik zu institutionalisieren. Im Interesse einer betriebswirtschaftlich ausgerichteten dynamischen Personalpolitik müßte das öffentliche Dienstrecht von dem starren und einengenden Joch des Beamtenrechts befreit werden. Mit anderen Worten: An die Stelle des Dienstalters-, Alimentations- und Laufbahnprinzips sollten Leistungsprinzip, analytische Arbeitsplatzbewertung und eine Verwaltungslaufbahn treten, die zwar unterschiedliche Einstiegsämter kennt, den weiteren Aufstieg aber ausschließlich von Leistung und Fortbildung abhängig macht. Die Einordnung der Tätigkeiten in das Besoldungsgefüge könnte sich dabei nach Stellung und Funktion im Entscheidungsprozeß der Verwaltung richten, wobei entsprechend den Funktionsebenen in der Unternehmung drei Grundkategorien des Verwaltungshandelns unterscheidbar sind:

1. Führungsentscheidungen und Programmplanung;
2. Mittlere Entscheidungsebene: Vollzugsplanung;
3. Ausführung vorgegebener Routineabläufe.

Die funktionale, an Entscheidungsumfang und -verantwortung orientierte Gliederung des öffentlichen Dienstes ermöglicht einen Ansatz zur Überwindung der ständischen Relikte im öffentlichen Dienst. Sie ist im übrigen nicht nur eine betriebswirtschaftliche Forderung, sondern auch eine gesellschaftspolitische Notwendigkeit der auf Chancengleichheit ausgerichteten demokratischen Ordnung.

72. Möglichkeiten und Grenzen betriebswirtschaftlicher Betrachtung der öffentlichen Verwaltung

Die Analyse der öffentlichen Verwaltung aus betriebswirtschaftlicher Sicht hat die Möglichkeiten betriebswirtschaftlicher Handlungs- und Denkformen aufgezeigt. Sie ergeben sich aus den grundsätzlichen Gemeinsamkeiten privatwirtschaftlicher und öffentlicher Bedarfsdeckung durch den Einsatz knapper Mittel, wobei die Kombination der Produktionsfaktoren in Unternehmungen wie Verwaltungen den Bedingungen des Wirtschaftlichkeitsprinzips und des finanziellen Gleichgewichts unterliegt. Ist insofern der Betriebscharakter auch der öffentlichen Verwaltung erwiesen, so führen andererseits die besonderen Ausprägungen von Funktion, Zielsetzung und Rechtsform der öffentlichen Verwaltung zu einem Betriebstyp sui generis, der sich von der (kapitalistischen) Unternehmung abhebt und eher zum Betriebstyp der Zentralverwaltungswirtschaft tendiert.

Der entscheidungstheoretische Ansatz dieser Arbeit kennzeichnete die öffentliche Verwaltung als ein System der Informationsverarbeitung zur Steuerung und Regelung öffentlicher Angelegenheiten durch verbindliche Entscheidungen; dabei löst sich der Entscheidungsprozeß weitgehend von dem in der gewerblich-industriellen Produktion vorherrschenden Realgüterstrom. Im Gegensatz zum erwerbswirtschaftlich gesteuerten Entscheidungsprozeß der Unternehmung orientiert sich das öffentliche Verwaltungshandeln in starkem Maße an politischen Zielvorstellungen und öffentlich-rechtlichen Normen des Staats- und Verwaltungsrechts. Hier zeigt sich zugleich eine strukturelle Grenze betriebswirtschaftlichen

Denkens und Handelns in der Verwaltung: Die allgemeinprogrammatische Form der Aufgabenformulierung, die mangelnde Operabilität und Quantifizierung von Zielsetzung und Ergebnis des Verwaltungshandelns sowie der Vorrang des öffentlichen Interesses schließen eine Optimierung des Entscheidungsprozesses allein nach betriebswirtschaftlichen Kriterien aus. Andererseits kann die politische und rechtliche Bindung der Verwaltung aber kein Freibrief für die generelle Vernachlässigung betriebswirtschaftlicher Grundsätze des Verwaltungshandelns sein. Gerade in der heute vorherrschenden Leistungsverwaltung mit ihren primär wirtschaftlichen und sozialen Funktionen müssen sich juristisch-normative und wirtschaftlich-empirische Denkformen verbinden, wenn eine an den Notwendigkeiten der Verwaltungswirklichkeit ausgerichtete Aufgabenerfüllung erreicht werden soll.

Wie die juristische Betrachtung der Verwaltung im Zeichen der wirtschaftlichen und sozialen Daseinsvorsorge des Sozialstaates nur noch einen Teilaspekt der Verwaltung erfassen kann, so ist freilich auch die betriebswirtschaftliche Betrachtung nur e i n Beitrag auf dem Wege zur umfassenden Analyse und Beschreibung des komplexen Verwaltungshandelns. Die bisherige Vorherrschaft des Verwaltungsrechts in der Verwaltungswissenschaft durch betriebswirtschaftliche Ansätze zu brechen bzw. zu ergänzen, war jedenfalls Ziel und Anliegen dieser Arbeit. Als Teil einer permanenten Verwaltungsreform könnten betriebswirtschaftliche Denkformen künftig dazu beitragen, die Erstarrung der öffentlichen Verwaltung in bürokratischen und formalrechtlichen Kategorien zu verhindern und zu überwinden.

L I T E R A T U R V E R Z E I C H N I S

1. AGTHE, K.:
Kostenplanung und Kostenkontrolle im Industriebetrieb, Baden-Baden 1963.

2. ALBACH, H.:
Wirtschaftlichkeitsrechnung bei unsicheren Erwartungen, Köln und Opladen 1959.

3. ALBACH, H.:
Entscheidungsprozeß und Informationsfluß in der Unternehmensorganisation,
in: SCHNAUFER/AGTHE (Hrsg.): Organisation, TFB-Handbuchreihe, 1. Band, Berlin und Baden-Baden 1961.

4. AMMON, A.:
Objekt und Grundbegriff der theoretischen Nationalökonomie, 2. Aufl., Leipzig und Wien 1927.

5. ANDIC, S./ VEVERKA, J.:
The Growth of Government Expenditure in Germany, Finanzarchiv 1963/64, Band 23.

6. ARBEITSKREIS HAX DER SCHMALENBACH-GESELLSCHAFT:
Wesen und Arten unternehmerischer Entscheidungen, ZfbF 1964, S. 685 ff..

7. BACHTHALER, E.:
Die Automation in der öffentlichen Verwaltung,
in: 25o Jahre Rechnungsprüfung, Frankfurt 1964.

8. BADENHOOP, R.K.J. (Hrsg.):
Wirtschaftliche öffentliche Verwaltung, Stuttgart 1961.

9. BAHRDT, H.P.:
Industriebürokratie, Stuttgart 1958.

1o. BECKER, E.:
Einklang zwischen Vorbereitung, Befähigung und Beruf,
in: Die Verwaltungsausbildung der Juristen, Berlin 1965.

11. BEER, St.:
Kybernetik und Management, 3. Aufl., Frankfurt 1967.

12. BEHNENBURG, F.W.:
Die langfristige Investitionsplanung der Gemeinden, Düsseldorf 1962.

13. Bericht
der Sachverständigenkommission für die Vereinfachung der Verwaltung beim Bundesministerium des Innern, Bonn 1960.

14. BISCHOFBERGER, P.:
Durchsetzung und Fortbildung betriebswirtschaftlicher Erkenntnisse in der öffentlichen Verwaltung, Zürich und St. Gallen 1964.

15. BLOY, H.:
Verwaltung, Stuttgart 1962.

16. BÖHRS, H.:
Leistungslohn, Wiesbaden 1959.

17. BÖHRS, H.:
Die wachsenden Büros und der Strukturwandel der menschlichen Arbeit, München und Bern 1960.

18. BOLSENKÖTTER, H.:
Berechnung der Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Investitionen, Der Städtetag 1967, S. 11 ff. .

19. BÖSSMANN, E.:
Die ökonomische Analyse von Kommunikationsbeziehungen in Organisationen, Berlin, Heidelberg und New York 1967.

20. BRANDT, H.:
Investitionspolitik des Industriebetriebes, 2. Aufl., Wiesbaden 1964.

21. BREUCKMANN, E.:
Die Vorbereitung auf den höheren Verwaltungsdienst, Berlin 1965.

22. BRUNNER, G.:
Die Ausgestaltung der Verwaltungsausbildung im Vorbereitungsdienst,
in: Die Verwaltungsausbildung der Juristen, Berlin 1965.

23. BUSSE VON COLBE, W.:
Aufbau und Informationsgehalt von Kapitalflußrechnungen, ZfB, Ergänzungsheft März 1966.

24. CARLSON, J.W.:
The Status and Next Steps for Planing, Programming, Budgeting, deutsch in:
RECKTENWALD, H.C.: Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, Tübingen 197o.

25. CASTAN, E.:
Typologie der Betriebe, Stuttgart 1963.

26. CHMIELEWICZ, K.:
Formalstruktur der Entscheidung, ZfB 197o, S. 239 ff..

27. CHMIELEWICZ, K.:
Überlegungen zu einer Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung, ZfB 1971, S. 583 ff..

28. VON CUBE, F.:
Grundbegriffe und Anwendungen der Kybernetik,
in: Moderne Mittel des Verwaltungshandelns,
Godesberg 197o.

29. DRESSLER, K.:
Stellung und Aufgabe des Bundesrechnungshofes,
in: 25o Jahre Rechnungsprüfung, Frankfurt 1964.

3o. VON DUNGERN, F.:
Bürokraten oder schöpferische Beamte?, Göttingen 196o.

31. ELSHOLZ, G.:
Cost-Benefit-Analysis, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 12. Jahr - 1967,

32. ELLINGER, Th.:
Ablaufplanung, Stuttgart 1959.

33. ELLWEIN, Th.:
Verwaltungspolitik in den 7oer Jahren, Godesberg 1968.

34. EVERS, H.:
Gemeindegröße und Verwaltungsaufwand,
Informationen des Instituts für Raumforschung,
Bad Godesberg 7/1957.

35. FETTEL, J.:
Ein Beitrag zur Diskussion über den Kostenbegriff,
ZfB 1959, S. 567 ff..

36. FORSCHUNGSGESELLSCHAFT FÜR STAATS- UND KOMMUNALWIRTSCHAFT:
Welche Erfahrungen der Betriebswirtschaft können Staat und Kommunen für die wirtschaftliche Gestaltung ihrer Verwaltung und ihrer Ausgaben übernehmen?,
Göttingen 1958.

37. FORSTHOFF, E.:
Die Verwaltung als Leistungsträger, Stuttgart und Berlin 1938.

38. FORSTHOFF, E.:
Rechtsfragen der leistenden Verwaltung, Stuttgart 1959.

39. FORSTHOFF, E.:
Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Band, 8. Aufl., München und Berlin 1961.

4o. FORSTHOFF, E.:
Verwaltungsfunktionen, in:
Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 11, Tübingen und Göttingen 1961.

41. FOURASTIÉ, J.:
Die große Hoffnung des 2o. Jahrhunderts, Köln 1954.

42. GÄFGEN, G.:
Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, 2. Aufl., Tübingen 1963.

43. Gegenwartsprobleme des öffentlichen Haushalts, Band 12, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Berlin 1962.

44. GEIGER/ VON CUBE u.a.:
Moderne Mittel des Verwaltungshandelns, Godesberg 197o.

45. GERLOFF, W.:
Grundlegung der Finanzwissenschaft,
in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl.,
Band 1, Tübingen 1952.

46. GERLOFF W.:
Die Gebühren,
in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl.,
Band 2, Tübingen 1956.

47. GLASER, H.:
Bürokratie jenseits von Parkinson,
Aus Politik und Zeitgeschichte, 2o/197o.

48. VON DER GROEBEN, K.:
Die Notwendigkeit einer neuen Verwaltungswissenschaft aus der Sicht der Staatsverwaltung,
in: von der GROEBEN/WAGENER/SCHNUR: Über die Notwendigkeit einer neuen Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden 1966.

49. VON DER GROEBEN/WAGENER/SCHNUR:
Über die Notwendigkeit einer neuen Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden 1966.

50. GROLL, M.:
Ausgabengestaltung und Gemeindegröße,
Mitteilungen aus dem Institut für Raumforschung,
Heft 38, Bad Godesberg 1958.

51. GRÜN, O.:
Entscheidung,
in: Handwörterbuch der Organisation, Stuttgart 1969.

52. GUILLEAUME, E.:
Reorganisation von Regierung und Verwaltungsführung,
Baden-Baden 1966.

53. GUTACHTEN
über die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen.
Abschnitt A: Die Neugliederung der Gemeinden in den ländlichen Zonen, Siegburg 1966.
Abschnitt B: Die Neugliederung der Städte und Gemeinden in den Ballungszonen und die Reform der Kreise, Siegburg 1968.

54. GUTENBERG, E.:
Einführung in die Betriebswirtschaftslehre,
Wiesbaden 1958.

55. GUTENBERG, E.:
Unternehmensführung, Wiesbaden 1962.

56. GUTENBERG, E.:
Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, 1. Band:
Die Produktion, 1o. Aufl., Berlin, Heidelberg und New York 1965.

57. GUTENBERG, E.:
Über einige Fragen der neueren Betriebswirtschaftslehre, ZfB, Ergänzungsheft Mai 1966.

58. HAASER, F.:
Rechtsgrundlagen und Aufgaben der Kontrolle der öffentlichen Haushaltsführung,
in: Die Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, Berlin 1953.

59. HASENACK, W.:
Methoden- und Entwicklungsprobleme der Betriebswirtschaftslehre,
in: Aktuelle Betriebswirtschaft, Festschrift für KELLEROWICZ, Berlin 1952.

6o. HAUSSLEITER, O.:
Verwaltungssoziologie, Baden-Baden 1969.

61. HEINEN, E.:
Betriebswirtschaftliche Kostenlehre, 1. Band,
2. Aufl., Wiesbaden 1965.

62. HEINEN, E.:
Betriebswirtschaft heute - Die Bedeutung der
Entscheidungstheorie für Forschung und Praxis,
Wiesbaden 1966.

63. HEINEN, E.:
Das Zielsystem der Unternehmung, Wiesbaden 1966.

64. HEINEN, E.:
Zum Wissenschaftsprogramm der entscheidungsorientierten Betriebswirtschaftslehre, ZfB 1969,
S. 2o7 ff..

65. HENNIG, K.W.:
Betriebswirtschaftliche Organisationslehre,
5. Aufl., Wiesbaden 1971.

66. HESSE, H./ ARNOLD, V.:
Nutzen-Kosten-Analyse einer U-Straßenbahn,
in: RECKTENWALD, H.C.: Nutzen-Kosten-Analyse und
Programmbudget, Tübingen 197o.

67. HETTLAGE, K.M.:
Über Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in der
Verwaltung,
in: BADENHOOP, R.K.J.: (Hrsg.): Wirtschaftliche
öffentliche Verwaltung, Stuttgart 1961.

68. HÜTTL, A.:
Das Wirtschaftlichkeitsprinzip in der öffentlichen
Verwaltung,
in: 25o Jahre Rechnungsprüfung, Frankfurt 1964.

69. HÜTTL, A.:
Wirtschaftlichkeit,
in: MARX, F.M. (Hrsg.): Verwaltung, Berlin 1965.

7o. IHDE, G.-B.:
Der Abschied von der "Optimalen Betriebsgröße,"
ZfB 197o, S. 95o ff..

71. JÄGER, F./PFITZER, Th.:
Langfristige Investitionsplanung,
Der Städtetag 196o, S. 1o7 ff..

72. JECHT, H.:
Öffentliche Finanzwirtschaft, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 3. Band, S. 674 ff., Stuttgart, Tübingen und Göttingen 1961.

73. JECHT, H. (Hrsg.):
Probleme des öffentlichen Budgets, Berlin 1964.

74. JELLINEK, W.:
Verwaltungsrecht, 3. Aufl., 1931.

75. JOHNS, R.:
Kameralistik,
in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, 3. Aufl., Band II, Stuttgart 1957/58.

76. KÄFER, K.:
Standardkostenrechnung, 2. Aufl., Stuttgart 1964.

77. KILGER, W.:
Flexible Plankostenrechnung, 5. Aufl., Opladen 1972.

78. KOCH, H.:
Zur Diskussion über den Kostenbegriff, ZfB 1958, S. 355 ff..

79. KOCH, H.:
Die Unternehmensplanung und ihre Bedeutung,
in: AGTHE/SCHNAUFER (Hrsg.): Unternehmensplanung, Baden-Baden 1963.

80. KÖTTGEN, A.:
Die Gemeinde als Gegenstand wissenschaftlicher Forschung, Archiv für Kommunalwissenschaften 1962, S. 3 ff.

81. KÖTTGEN, A.:
Struktur und politische Funktion öffentlicher Verwaltung,
in: Die moderne Demokratie und ihr Recht, Festschrift für LEIBHOLZ, Tübingen 1966.

82. KOLMS, H.:
Finanzwissenschaft, Band I, 3. Aufl., Berlin 1966.

83. KOREIMANN, D.:
Zum Informationsbegriff und seiner Beziehung zur Betriebswirtschaft, Neue Betriebswirtschaft 1968, S. 49 ff..

84. KOSIOL, E.:
Bürowirtschaftliche Forschung, Berlin 1961.

85. KOSIOL, E.:
Kostenrechnung, Wiesbaden 1964.

86. KOSIOL, E.:
Die Unternehmung als wirtschaftliches Aktionszentrum, rde-Band 256/57, Reinbek 1966.

87. KRAMER, R.:
Information und Kommunikation, Berlin 1965.

88. KRÄHE, W.:
Über die Budgetierung von Aufwand und Ausgaben im Verwaltungssektor, ZfhF 1960, S. 76 ff. .

89. LAUA, E.:
Planung als Führungsmittel der Verwaltung, Baden-Baden 1967.

90. LEPSIEN, W.:
Prinzipien der Leistungsverwaltung, Diss., Münster 1961.

91. LÜCKE, W.:
Produktionsplanung,
in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften,
5. Band, Stuttgart, Tübingen und Göttingen 1964.

92. LÜCKE, W.:
Finanzplanung und Finanzkontrolle in der Industrie, Wiesbaden 1965.

93. LÜCKE, W.:
Probleme der quantitativen Kapazität in der industriellen Erzeugung, ZfB 1965, S. 354 ff. .

94. LÜCKE, W.:
Betriebs- und Unternehmungsgröße, Stuttgart 1967.

95. LÜCKE, W.:
Produktions- und Kostentheorie, Würzburg und Wien 1969.

96. LUHMANN, N.:
Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln?
Verwaltungsarchiv 1960, Band 51, S. 97 ff. .

97. LUHMANN, N.:
Grenzen einer betriebswirtschaftlichen Verwaltungslehre, Verwaltungsarchiv 1965, S. 303 ff. .

98. LUHMANN, N.:
Politische Planung,
in: MARX, F.M.(Hrsg.): Verwaltung, Berlin 1965.

99. LUHMANN, N.:
Automation in der öffentlichen Verwaltung,
Hamburg 1966.

100. LUHMANN, N.:
Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung,
Berlin 1966.

101. LUHMANN, N.:
Theorie der Verwaltungswissenschaft, Köln und Berlin 1966.

102. LUTTERBECK, E.:
Automatische Dokumentation,
in: Moderne Mittel des Verwaltungshandelns,
Godesberg 1970.

103. MAHLBERG, W.:
Der Betriebsbegriff und das System der Betriebswirtschaftslehre, Leipzig 1927.

104. MARGLIN, S.A.:
Diskontsatz und öffentliche Invesitition,
in: RECKTENWALD, H.C.(Hrsg.): Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, Tübingen 1970.

105. MARGOLIS, J.: Ökonomische Wertung durch Schattenpreise, in:
RECKTENWALD, H.C.(Hrsg.):Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, Tübingen 1970.

106. MARX, F.M.:
Einführung in die Bürokratie, Neuwied 1959.

107. MARX, F.M.(Hrsg.):
Verwaltung, Berlin 1965.

108. MARX, F.M.:
Stand der Verwaltungswissenschaft,
in: MARX, F.M.(Hrsg.): Verwaltung, Berlin 1965.

109. MARX, F.M.:
Das Dilemma des Verwaltungsmannes, Berlin 1965.

110. MARX, F.M.(Hrsg.):
Gegenwartsaufgaben der öffentlichen Verwaltung,
Köln, Berlin, Bonn und München 1968.

111. MAYER, F.:
Neuzeitliche Entwicklung der öffentlichen Verwaltung, Berlin 1965.

112. MCKEAN, R.N.:
Remaining Difficulties in Program Budgeting, deutsch in: RECKTENWALD, H.C.(Hrsg.): Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, Tübingen 1970.

113. MELLEROWICZ, K.:
Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, in: Die Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, Berlin 1953.

114. MENRAD, S.:
Anmerkungen zu GUTENBERGS System der Betriebstypen, ZfB 1968, S. 563 ff. .

115. MÜLHAUPT, L.:
Neuere Entwicklungen auf dem Gebiet des Gemeinderechnungswesens in Westdeutschland, in: MÜLHAUPT/OETTLE (Hrsg.): Gemeindewirtschaft und Unternehmenswirtschaft, Festgabe für JOHNS, Göttingen 1965.

116. NOVICK, D.:
Long Range Planing through Program Budgeting, deutsch in: RECKTENWALD, H.C.(Hrsg.): Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, Tübingen 1970.

117. NÜRCK, R.:
Informationsverarbeitung in der Wirtschaft, ZfB 1963, S. 1 ff. .

118. VON OERTZEN, H.J.:
Automationsgerechte Gesetzgebung, in: Moderne Mittel des Verwaltungshandelns, Godesberg 1970.

119. OETTLE, K.:
Ziele, Mittel und Orientierungshilfen der Gebührenpolitik, Der Gemeindehaushalt 1962, S. 217 ff. und S. 241 ff. .

120. OETTLE, K.:
Über den Charakter öffentlich-wirtschaftlicher Zielsetzungen, ZfbF 1966, S. 241.ff. .

121. OPITZ, H.J.
Der Verwaltungsbegriff in der Betriebswirtschaftslehre, Freiburg (Schweiz) 1955.

122. BACHOFF, L.:
Gegenwartsprobleme der [illegible]wirtschaft,
Bonn 1962.

123. PARKINSON, C.N.:
Parkinsons Gesetz und andere Untersuchungen über die Verwaltung, rororo-Taschenbuch 1966.

124. PÖHLER, W.:
Information und Verwaltung, Stuttgart 1969.

125. PREST/TURVEY:
Cost-Benefit-Analysis: A Survey,
deutsch in: RECKTENWALD, H.C.(Hrsg.): Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget,
Tübingen 1970.

126. RECKTENWALD, H.C.:
Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik,
in: KÖNIG, H.(Hrsg.): Probleme der Wirtschaftsstruktur in der Bundesrepublik Deutschland,
Berlin 1962.

127. RECKTENWALD, H.C.:
Kapital- und Investitionshaushalt,
in: JECHT, H.(Hrsg.): Probleme des öffentlichen Budgets, Berlin 1964.

128. RECKTENWALD, H.C.(Hrsg.):
Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, Tübingen 1970.

129. RECKTENWALD, H.C.:
Nutzen-Kosten-Analyse, Tübingen 1971.

130. RITSCHL, H.:
Das Wesen der Staatswirtschaft, Hamburg 1950.

131. ROELHELD, G.:
Einsatz elektronischer Datenverarbeitungsanlagen in der Landesverwaltung Niedersachsen,
in: MARX, F.M.(Hrsg.): Gegenwartsaufgaben der öffentlichen Verwaltung, Köln, Berlin, Bonn und München 1968.

132. ROPER, E.:
Reflexionen über einen modernen öffentlichen Dienst,
Aus Politik und Zeitgeschichte 48/1970.

133. VON ROSEN-VON HOEWEL, A.:
Allgemeines Verwaltungsrecht, Stuttgart und Düsseldorf 1964.

134. ROTHE, K.-H.:
Der ideale Verwaltungsbehördenaufbau in den Bundesländern, Göttingen 1968.

135. RUPP, H.-H.:
Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, 1965.

136. SAVIO, M.:
Fragen der Rationalisierung und der Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung, Winterthur 1956.

137. SEEGER, R.:
Wer soll die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinden bezahlen? Der Gemeindehaushalt 1961, S. 217 ff. .

138. SEYFERT, R.:
Über Begriff, Aufgaben und Entwicklung der Betriebswirtschaftslehre, 4. Aufl., Stuttgart 1957.

139. SIMON, H.A.:
Administrative Bahavior, 2. Aufl., New York 1960.

140. SIMON, H.A.:
The New Science of Management Decision, New York 1960.

141. SCHNEIDER, E.:
Industrielles Rechnungswesen, 3. Aufl., Tübingen 1961.

142. SCHNEIDER, E.:
Einführung in die Wirtschaftstheorie, II. Teil, 9. Aufl., Tübingen 1964.

143. SCHNEIDER, E.:
Wirtschaftlichkeitsrechnung, 6 Aufl., Tübingen und Zürich 1966.

144. SCHNETTLER, A.:
Betriebe, öffentliche Haushalte und Staat, Berlin 1964.

145. SCHNETTLER, A. / AHRENS, H.:
Verwaltung im Bereich des Unternehmens, in: MARX, F.M. (Hrsg.): Verwaltung, Berlin 1965.

146. SCHNUR, R.:
Strategie und Taktik bei Verwaltungsreformen, Baden-Baden 1966.

147. SCHNUR, R.:
Die Institutionalisierung der Verwaltungswissenschaft,
in: v.d. GROEBEN/WAGENER/SCHNUR: Über die Notwendigkeit einer neuen Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden 1966.

148. SCHNUR, R.:
Zeit für Reform, Köln und Berlin 1967.

149. SCHNUR, R.:
Öffentliche Verwaltung im Sog des Strukturwandels, Offene Welt 95/96, Sept. 1967, S. 44 ff. .

150. SCHULZ, A.:
Gedanken zu einer Informationsbetriebslehre, ZfB 1970, S. 91 ff. .

151. SCHWANAG, K.:
Betriebswirtschaftliche Aspekte der öffentlichen Ausgaben,
in: Die Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, Berlin 1953.

152. VON STACKELBERG, H.:
Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre, Tübingen und Zürich 1951.

153. STOLLER, W.B.:
Nutzen-Kosten-Analyse in der Staatswirtschaft, Göttingen 1968.

154. STURM, E.:
Die Entwicklung des öffentlichen Dienstes in Deutschland,
in: ULE, C.H. (Hrsg.): Die Entwicklung des öffentlichen Dienstes, Köln, Berlin, München und Bonn 1961.

155. STÜTZEL, W.:
Entscheidungstheoretische Elementarkategorien als Grundlage einer Begegnung von Wirtschaftswissenschaft und Rechtswissenschaft, ZfB 1966, S. 769 ff..

156. STÜTZEL, W.:
Liquidität,
in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 6, Stuttgart, Tübingen und Göttingen 1959.

157. TARIS, H.:
Grundfragen des finanzwirtschaftlichen und des erwerbswirtschaftlichen Rechnens, Finanzarchiv NF 18 1957/58, S. 275 ff. .

158. TAXIS, H.:
Gedanken zur Finanzierung der Kommunalwirtschaft,
in: MÜLHAUPT/OETTLE (Hrsg.): Gemeindewirtschaft und Unternehmenswirtschaft, Festschrift für JOHNS, Göttingen 1965.

159. TERBORGH, G.:
Leitfaden der betrieblichen Investitionspolitik,
Wiesbaden 1962.

160. THIELE, W.:
Die Ausgestaltung der Verwaltungsausbildung im Vorbereitungsdienst,
in: Die Verwaltungsausbildung der Juristen,
Berlin 1965.

161. THOMS, W.:
Betriebsverwaltung, Stuttgart 1934.

162. TIMM, H.:
Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben,
Finanzarchiv 1961, Band 21, S. 201 ff.

163. TIPPMANN, E.:
Wirtschaftlichkeitsrechnungen bei öffentlichen Einrichtungen unter Anwendung kameralistischer Methoden, Diss., Nürnberg 1959.

164. ULE, C.H.:
Parkinsons Gesetz und die deutsche Verwaltung,
Berlin 1960.

165. ULE, C.H.(Hrsg.):
Die Entwicklung des öffentlichen Dienstes,
Köln, Berlin, München und Bonn 1961.

166. Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen,
Gutachten der Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform, Hannover 1969.

167. VIALON, K.F.:
Moderne Entwicklungstendenzen des öffentlichen Haushalts in der Bundesrepublik,
in: Gegenwartsprobleme des öffentlichen Haushalts,
Berlin 1962.

168. WAGENER, F.:
Unbeantwortete Fragen der Kommunalverwaltung an die Verwaltungswissenschaft,
in: v.d. GROEBEN/WAGENER/SCHNUR: Über die Notwendigkeit einer neuen Verwaltungswissenschaft,
Baden-Baden 1966.

169. WAGENER, F.:
Neubau der Verwaltung, Berlin 1969.

170. WAGNER, A.:
Allgemeine oder theoretische Volkswirtschaftslehre, 1. Teil: Grundlegung, Leipzig und Heidelberg 1876.

171. WALB, E.:
Die Erfolgsrechnung privater und öffentlicher Betriebe, Berlin und Wien, 1926.

172. WEBER, W.:
Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollten sie haben?
Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, München und Berlin 1964.

173. WEICHMANN, H.:
Öffentliche Haushaltskontrolle, in:
Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, 3. Aufl., 2. Band, Stuttgart 1957/58.

174. WIENER, N.:
Kybernetik und Management, 3. Aufl., Frankfurt 1967.

175. WILD, J.:
Kybernetik und Organisation,
in: Deutsche Gesellschaft für Betriebswirtschaft (Hrsg.): Stabilität durch betriebliche Elastizität, Berlin 1968.

176. WILD, J.:
Input-, Output- und Prozeßanalyse von Informationssystemen, ZfbF 1/1970, S. 50 ff. .

177. WINCKELMANN, H.:
Kameralistische und kaufmännische Rechnungslegung in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben, Berlin und München 1950.

178. WINCKELMANN, H.:
Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung, ZfhF 1956, S. 557 ff. .

179. WINCKELMANN, H.:
Begriff und Aufgaben einer Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung, ZfhF 1963, S. 321 ff. .

180. WITTE, E.:
Analyse der Entscheidung,
in: Organisation und Rechnungswesen,
Festschrift für KOSIOL, Berlin 1964.

181. WITTMANN, W.:
Unternehmung und unvollkommene Information,
Köln und Opladen 1959.

182. WITTMANN, W.:
Information,
in: Handwörterbuch der Organisation, Stuttgart 1969.

183. WÖHE, G.:
Methodologische Grundprobleme der Betriebswirtschaftslehre, Meisenheim 1959.

184. WOLFF, H.J.:
Verwaltungsakte,
in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften,
Band 11, Tübingen, Stuttgart und Göttingen 1961.

185. WOLFF, H.J.:
Verwaltungsrecht I, 7. Aufl., München 1968.

186. WOLFSLAST, J.:
Cost Benefit Analyse im Gesundheitswesen,
Hamburg 1968.

187. VON WYSOCKI, K.:
Kameralistisches Rechnungswesen, Stuttgart 1965.

188. VON WYSOCKI, K.:
Betriebswirtschaftslehre und Staat,
ZfbF 1966, S. 198 ff. .

189. ZEIDLER, K.:
Über die Technisierung der Verwaltung,
Karlsruhe 1959.

LEBENSLAUF

Am 3. Januar 1937 wurde ich in Eickhorst/Krs. Minden geboren. Bis zum 14. Lebensjahr besuchte ich die Volksschule an meinem Geburtsort, absolvierte anschließend die zweijährige Handelsschule in Minden und trat am 1. April 1953 eine Verwaltungslehre beim Arbeitsamt Minden an. 1955 wurde ich vor Ablauf der Lehrzeit in den dreijährigen Vorbereitungsdienst für die gehobene Laufbahn übernommen, der neben praktischer Ausbildung bei Arbeitsämtern und beim Landesarbeitsamt in Düsseldorf durch den Besuch behördeneigener Verwaltungsschulen ausgefüllt war. Auf die Inspektorenprüfung folgte 1958 eine einjährige Abordnung zum Arbeitsamt Kiel sowie eine mehrmonatige Ergänzungsausbildung bei der Kreisverwaltung Minden.

Um mir die Möglichkeit zu eröffnen, das Abendgymnasium zu besuchen, ließ ich mich zu Beginn des Jahres 1960 zum Landesamt für Besoldung und Versorgung in Düsseldorf versetzen. Hier wurde ich als Abschnittsleiter in einem Besoldungsdezernat eingesetzt und zum planmäßigen Regierungsinspektor ernannt. Gleichzeitig besuchte ich das Abendgymnasium der Stadt Düsseldorf und bestand 1964 die Reifeprüfung.

Mit dem Sommersemester 1964 nahm ich das Studium der Betriebswirtschaftslehre und der Wirtschaftspädagogik in Münster auf und legte nach dem Wechsel zur Universität Göttingen 1968 die Diplomprüfung für Handelslehrer ab. Anschließend trat ich am Bezirksseminar Bielefeld in den Vorbereitungsdienst für das Lehramt an berufsbildenden Schulen ein, der 1970 mit der Zweiten Staatsprüfung abschloß. Gegenwärtig bin ich als Studienrat an der Freiherr-vom-Stein-Schule in Minden (Berufs- und Berufsfachschulen, Höhere Handelsschule mit gymnasialem Zweig) tätig.

12. Juli 1972

Gerd Kolbinger